

## Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale \*

Henri Sterdyniak

Economiste à l'OFCE

Pierre Villa

Economiste au CEPII

*La réforme du financement de la Sécurité sociale est nécessaire en France. Elle devrait favoriser l'emploi en diminuant le poids des prélèvements portant sur le travail. Elle rendrait plus logique notre structure fiscale en faisant financer l'ensemble des prestations universelles ou de solidarité par des impôts assis sur tous les revenus des ménages ou des entreprises, et non plus par des cotisations assises spécifiquement sur les revenus d'activité.*

*Pour réduire le poids des charges sociales, certains préconisent une forte baisse des dépenses de protection sociale. Depuis 1983, les problèmes récurrents de financement de la Sécurité sociale s'expliquent par la mollesse de la croissance et non par une dérive des dépenses. Il n'existe pas de réforme miracle qui permettrait de faire rapidement des économies importantes, sans frapper certaines couches de la population. La réforme devrait distinguer les impôts et les cotisations sociales, seules ces dernières ouvrant des droits. Elle a déjà été mise en œuvre par la transformation des cotisations maladie salariés en CSG, ce qui a augmenté le poids pesant sur les retraités et les revenus du capital et réduit celui portant sur les salariés.*

*Des réformes similaires ont été proposées pour les cotisations employeurs. Leur baisse est une réforme souhaitable en période de chômage de masse. Mais il serait illusoire de la compenser par une hausse de la TVA. Il serait dangereux de la compenser par une hausse de la CSG ou une baisse des prestations sociales car un tel transfert pèserait sur la demande. Deux projets s'opposent : réduire les cotisations sociales sur l'ensemble des salaires, ce qui impose de faire contribuer le profit en élargissant l'assiette des cotisations à la valeur ajoutée, ou réduire les cotisations des seuls bas salaires. Les études macroéconomiques amènent à deux conclusions simples : l'élargissement de l'assiette se justifie dans une situation de chômage keynésien; la baisse des cotisations employeurs doit être*

\* Cet article s'appuie, notamment, sur des travaux financés par la DARES (ministère du Travail). Les opinions émises n'engagent que les auteurs.

*ciblée sur les salariés non-qualifiés si effectivement les salariés qualifiés sont en situation de plein-emploi. Le rapport Chadelat préconise d'élargir l'assiette des cotisations sociales, mais suggère un mécanisme de modulation difficile à mettre en œuvre; le rapport Malinvaud propose de financer la baisse des cotisations sur les bas salaires par une hausse des cotisations sur les salaires élevés, en faisant le pari que dans dix ans, le plein-emploi sera rétabli en France, sauf pour une frange de travailleurs non-qualifiés.*

*La réforme que nous proposons finalement consiste en la fusion des cotisations salariés et employeurs pour les prestations retraites, le financement des prestations maladie et famille par une CSG-ménages assise sur tous leurs revenus et une CSG-entreprises assise sur la valeur ajoutée avec une exonération de la partie des salaires inférieure au SMIC.*

La réforme du financement de la Sécurité sociale est nécessaire en France pour trois raisons. La première est celle de la logique économique et de la justice sociale. Certaines prestations sont devenues universelles (ou tendent à le devenir) : les allocations familiales, les prestations maladie en nature. D'autres sont de pures prestations de solidarité (allocations logement, complément familial). Elles devraient donc être financées par un impôt, assis sur l'ensemble des revenus des ménages ou des entreprises, et non plus par des cotisations assises spécifiquement sur les revenus d'activité. La deuxième est économique : en période de chômage de masse, diminuer le poids des prélèvements portant sur le travail devrait favoriser l'emploi. Deux stratégies sont concevables : diminuer spécifiquement les cotisations de certaines cibles privilégiées (bas salaires, chômeurs de longue durée, entreprises réduisant leur durée du travail) ou chercher à réduire les cotisations de l'ensemble des salariés, ce qui impose de trouver une ressource de remplacement. Enfin, différentes réformes récentes (création de la CSG et de la CRDS, exonérations diverses de cotisations, réduction des cotisations employeurs famille et maladie pour les bas salaires, subventions pour la réduction de la durée du travail) ont brouillé la frontière entre impôts, cotisations, subventions; une clarification s'avère nécessaire.

Nous étudierons d'abord les causes des difficultés de financement de la Sécurité sociale. Nous écarterons les projets de réduction massive des prestations sociales. Nous présenterons une réforme qui distinguerait radicalement les impôts et les cotisations sociales. Nous ferons le bilan de la transformation des cotisations maladie salariés en CSG. Nous examinerons les réformes similaires qui ont été proposées pour les cotisations employeurs. Deux projets s'opposent : réduire les cotisations sociales sur l'ensemble des salaires, ce qui impose de faire contribuer les machines ou le profit au financement de la Sécurité sociale ou réduire les cotisations des seuls bas salaires, quitte à faire payer plus les salaires élevés. Nous analyserons leurs avantages et leurs risques.

## Faut-il réduire les dépenses de prestations sociales ?

### Y a-t-il une dérive des dépenses de protection sociale ?

Les dépenses de protection sociale sont passées de 17,5 % du PIB en 1970 à 28 % en 1997. Cette montée donne l'impression d'une dérive incontrôlée. En fait, une analyse par sous-périodes est nécessaire. De 1970 à 1973, les prestations augmentaient à un rythme rapide (6,5 % l'an en pouvoir d'achat) qui était aussi *grosso modo* celui de la masse salariale brute (tableau 1). Les taux de cotisations pouvaient donc rester stables. De 1973 à 1983, le taux de croissance du PIB ralentit fortement (2 % l'an), la masse salariale brute ralentit moins nettement que le PIB (2,7 % l'an) ; les prestations continuent sur leur lancée (5,7 % l'an) en raison de mesures d'extension de l'assurance-maladie et d'amélioration des retraites, et de l'explosion du chômage et des préretraites. La part des prestations dans le PIB passe de 18 à 25,8 % ; cette hausse est financée à la fois par les employeurs et les salariés ; le taux de cotisations sociales employeurs passe de 32 à 38 %, celui des salariés de 7 à 12 %. Sous-estimant la gravité de la crise, voulant atténuer son impact social, V. Giscard d'Estaing et R. Boulin ont pratiqué une politique généreuse, financée en grande partie par des hausses des cotisations employeurs dans une période où déjà la masse salariale progressait plus vite que le PIB.

Cette dérive est stoppée en 1983 <sup>1</sup> : de 1983 à 1991, les prestations sociales n'augmentent plus qu'au taux de 2,9 % l'an, soit à peine plus que le PIB (2,75 %). La part des prestations dans le PIB reste aux alentours de 26 %. Mais, durant cette période, la masse salariale brute croît nettement moins vite que le PIB (1,6 % l'an contre 2,75 %) : c'est la fai-

### 1. Croissance annuelle moyenne des prestations sociales, du PIB et de la masse salariale

En volume

	1970-1973	1973-1983	1983-1991	1991-1996
Prestations sociales	6,5	5,7	2,9	2,5
PIB <sup>1</sup>	5,6	1,95	2,75	1,0
Masse salariale brute <sup>2</sup>	6,4	2,65	1,6	0,9
Masse salariale totale <sup>3</sup>	6,2	3,15	1,75	0,9

1. PIB en valeur déflaté par l'indice des prix à la consommation.

2. Hors cotisations employeurs.

3. Y compris cotisations employeurs.

Source : Comptes de la nation.

1. En fait, elle commence à être remise en cause en 1979 et 1980 ; mais l'arrivée de la gauche au gouvernement en 1981 se traduit par une forte progression des prestations sociales.

blesse de la progression des salaires qui explique alors l'écart important entre la croissance des prestations et celle de l'assiette des cotisations. Les gouvernements se refusent désormais à augmenter les cotisations employeurs. Le taux de cotisations se stabilise à 40 % pour les employeurs; celui des salariés passe de 12 à 16 %.

La croissance des prestations diminue encore entre 1991 et 1996 (2,5 % l'an), mais, la croissance du PIB (et de la masse salariale brute) n'est que de 1 % l'an. L'écart entre croissance des prestations et celle de la masse salariale provient maintenant de la faiblesse de la croissance. La part des prestations dans le PIB atteint 28 %; le taux de cotisations salariés (CSG compris) passe à 18,5 % tandis le taux employeurs est stable. De 1992 à 1997, l'ensemble des administrations de la Sécurité sociale présente pour la première fois un déficit important : 0,55 % du PIB en 1992; 0,9 % en 93; 0,8 % en 94; 0,7 % en 95; 0,6 % en 96 et 97.

Au total, de 1983 à 1996, la croissance des prestations a été de 2,75 % l'an (tableau 2). Ce taux de croissance est approximativement celui qui aurait été nécessaire pour stabiliser le taux de chômage, donc le taux de croissance potentielle. Le fait est que la politique économique n'a pas réussi à maintenir la croissance à ce rythme. C'est la mollesse de la croissance qui explique les problèmes récurrents de financement de la Sécurité sociale. Supposons que de 1983 à 1996, l'économie française ait réussi à maintenir un taux de croissance de 2,7 %. Le niveau de PIB aurait été supérieur de 8 % en 1996 à ce qu'il a été en fait; le taux de chômage serait de 7,5 %. Dans ces conditions, les prestations chômage et les dépenses de RMI seraient plus faibles (d'environ un tiers); la masse salariale, donc les cotisations, seraient plus élevées de 6,4 %. Le gain pour les régimes de protection sociale serait de l'ordre de 2,5 % du PIB (soit de 200 milliards). Le ratio des prestations sociales au PIB serait de 25,1 %. Il serait possible de combler le déficit actuel de la Sécurité

## 2. Prestations sociales

	En % du PIB		Taux de croissance annuels moyens <sup>1</sup>
	1983	1996	1983-1996
Santé	9,0	9,9	2,8
Vieillesse	11,8	12,5	2,5
Emploi	1,6	2,1	4,9
Maternité-famille	2,8	2,5	1,0
Logement-RMI	0,7	1,2	6,2
Total	25,8	28,1	2,75
Masse salariale brute	41,1	37,7	1,35
PIB	100	100	2,1

1. En termes réels.

Source : Comptes de la nation.

sociale et faire baisser les cotisations employeurs à 37 % (au lieu de 40 %) et les cotisations salariés à 17 % (au lieu de 18,5 %).

Cette stabilité des prestations sociales par rapport au PIB potentiel a été atteint par une gestion rigoureuse depuis 1983 (tableau 3). Les revalorisations des prestations ont été effectuées selon l'évolution des prix (et non selon celle des salaires); certaines années, les prestations n'ont pas été revalorisées. Au total, les prestations ont diminué relativement aux salaires. Par exemple, le ratio entre les allocations familiales et le salaire moyen a baissé de 12 %. Par contre, certaines prestations de solidarité (RMI) ou certains prestations visant à favoriser l'emploi (Allocation de garde d'enfant à domicile) ou le retrait d'activité (Allocation parentale d'éducation) se sont fortement développées.

### 3. Evolution du pouvoir d'achat des salaires et des prestations sociales individuelles de 1983 à 1996

En %	après cotisations et CSG
Allocations familiales	- 6,5
Prestation moyenne de l'UNEDIC	- 2,2
Minimum vieillesse	- 2,3
Pension du régime général	- 4,4/- 8,9 <sup>1</sup>
Pension ARRCO	1,3/- 2,8 <sup>1</sup>
Pension AGIRC	- 7,3
SMIC	9,0
Salaire moyen	6,2

1. Le premier chiffre correspond au retraité non-imposable; le second au retraité imposable (qui paie donc la CSG).

Source : Comptes de la nation.

## Réduire la protection sociale ?

Pour réduire le poids des charges sociales, certains préconisent une forte baisse des dépenses de protection sociale. C'est en particulier le point de vue du CNPF. Le système français comporte trois types de prestations. Certaines (environ 50 % du total) sont des prestations d'assurances (retraites, chômage, prestations maladie de remplacement), dont la composante redistributive est relativement faible. Fournissant au salarié un revenu différé, leur poids est *grosso modo* le même que celui d'un système privé qui fournirait des prestations identiques. Leur montant correspond à un choix des partenaires sociaux, en particulier pour les prestations de l'UNEDIC. Une forte réduction du montant des retraites serait une trahison du contrat implicite passé avec les générations les plus âgées. On peut certes développer un système de Fonds de pensions pour réduire le montant des retraites à payer demain, mais dans l'intervalle ce développement entraînerait une hausse des cotisations puisqu'il faudrait à la fois financer les retraites passées et l'accumulation des réserves des Fonds.

Les prestations de solidarité (15 % du total) ont augmenté en raison de la crise de l'emploi. Le développement de la pauvreté en France ne permet guère de toucher aux minima sociaux (RMI, allocation spécifique de solidarité) ou aux allocations logement. La seule marge de manœuvre, c'est-à-dire la seule prestation non soumise à condition de ressources, était les allocations familiales. Le gain obtenu finalement, par baisse du plafond du quotient familial, n'est que de 5 milliards.

Les prestations maladie en nature (35 % du total) ont actuellement une forte composante redistributive puisque chacun cotise proportionnellement à ses ressources mais reçoit selon ses besoins. La privatisation aboutirait à un système d'assurance où chacun paierait selon ses risques, ce qui pèserait lourdement sur les salariés plus pauvres, sur les familles et sur les personnes en mauvaise santé. Si on l'écarte, la seule voie est celle de l'accroissement du contrôle par les représentants des assurés des dépenses de santé et des revenus des professionnels du secteur. L'expérience montre qu'elle est délicate et lente à porter ses fruits. Il n'y a pas de réforme miracle qui permettrait de faire rapidement des économies importantes, sans frapper durement certaines couches de la population.

## La logique de la réforme

### Distinguer cotisations et impôts

A l'origine, la Protection sociale correspondait à un salaire différé, réservé aux salariés, financé conjointement par l'entreprise et le travailleur. L'extension de la protection sociale aux autres catégories sociales (professions libérales, entrepreneurs individuels) et le développement de la précarité ont fait disparaître pour les prestations famille et maladie le lien entre le salariat et le droit aux prestations. Une fois cette extension réalisée, il devient injustifié de demander aux seuls actifs de financer les prestations universelles ou les prestations de solidarité et d'épargner les revenus du capital. La réforme logique consiste donc à refonder la distinction cotisation/impôt sur une base économique.

Les cotisations qui donnent droit à des allocations *grosso modo* proportionnelles aux sommes versées ont un statut de salaire différé et non celui d'impôt. Elles sont directement liées au statut de salarié. C'est le cas des cotisations retraites, des cotisations chômage et des cotisations finançant les indemnités de remplacement de maladie ou de maternité : elles représentent 32,3 points de cotisations sociales, en additionnant les cotisations employeurs et salariés (pour un salaire brut de 10 000 F, voir tableau 4). Ces cotisations doivent rester proportionnelles aux salaires si on veut que les prestations le restent. Par contre, la distinction cotisa-

tions employeurs/salariés peut être abandonnée. Elle parasite les choix sociaux puisque le montant des retraites devient un élément de la négociation sociale, au lieu de résulter d'un choix intertemporel des salariés. Elle obscurcit le système fiscal; rien ne justifie que la CSG ait le salaire brut comme assiette et non le salaire net ou le coût salarial global; la notion de salaire brut n'a pas de sens économique et n'a pas d'équivalent pour les revenus du patrimoine; la CSG ne frappe pas les cotisations vieillesse employeurs (ce qui justifie qu'elle frappe les prestations vieillesse), mais frappe les cotisations salariés (ce qui justifierait qu'elle ne frappe pas les prestations vieillesse).

4. Fiche de paie actuelle pour un salaire brut de 10 000 F

	Part patronale	Part salariale
CSG-CRDS		760
Sécurité sociale :		
• Maladie-maternité	1 280	75
• Vieillesse	980	665
• Famille	540	
Accident du Travail	230	
Retraite complémentaire	412	275
Chômage	538	281
Divers	205	
Total	4 185	2 056
Coût salarial et salaire net	14 185	7 944

Enfin, la distinction cotisation employeurs/salariés n'a aucun sens économique : à long terme, toutes les cotisations sont payées par le salarié. Supposons en effet que les prestations retraites augmentent. Le salaire brut est fixe *a priori* et ne varie qu'à la suite des négociations salariales. Si la hausse des prestations est financée par une hausse des cotisations salariés, le salaire net est immédiatement réduit et le coût salarial n'est pas modifié. L'analyse économétrique montre que les salariés n'obtiennent pas de hausse compensatrice du salaire brut. L'impact macroéconomique global est nul puisque le revenu des ménages et le coût salarial des entreprises sont fixes. La hausse a été parfaitement financée.

Si la hausse des prestations est financée par une hausse des cotisations employeurs, le coût salarial est immédiatement augmenté. L'analyse économétrique montre que les salariés n'obtiennent pas de hausse compensatrice du salaire brut. Au niveau macroéconomique, il en résulte une hausse de la consommation des ménages (en raison de la hausse des prestations), une baisse du profit des entreprises; celles-ci augmentent leurs prix et leur compétitivité se dégrade. La hausse des prestations n'a pas été financée puisqu'un déséquilibre macroéconomique a été créé. La dégradation de la compétitivité induit une baisse de la production, qui

jointe à la baisse des profits, entraîne une baisse de l'investissement. Le chômage augmente, ce qui tend à faire baisser le salaire. A long terme, l'équilibre macroéconomique est rétabli quand la baisse du salaire correspond à la hausse des cotisations employeurs de sorte que le coût salarial est revenu à sa valeur initiale. La hausse des cotisations a été payée par les salariés. La différence avec le cas précédent est que cela a nécessité une période de hausse du chômage. Les comparaisons internationales montrent que toutes choses égales par ailleurs, les pays qui ont un fort taux de cotisations employeurs ont en contrepartie un bas niveau de salaire brut, de sorte que leur compétitivité est préservée. Si à long terme, les cotisations salariés et employeurs sont équivalentes, le financement par les cotisations salariés est préférable puisqu'il assure la neutralité macroéconomique de court-moyen terme.

Une réforme simplificatrice serait donc de fusionner les cotisations employeurs et salariés pour la vieillesse et le chômage en de seules cotisations salariés, en augmentant de 19,3 % le salaire brut au moment de l'opération. Les caisses de retraite et de chômage pourraient alors être gérées par les seuls représentants des personnes couvertes (soit pour les caisses de salariés, les syndicats de travailleurs et les représentants des chômeurs et des retraités). L'avantage de l'opération est que les hausses futures de cotisations qui seront nécessaires à l'avenir pour financer l'alourdissement du poids des retraites dû à la dégradation du ratio retraités/actifs seront obligatoirement prises en charge par les seuls actifs, donc n'auront pas *a priori* d'impact défavorable sur la compétitivité, donc sur l'emploi. Les choix sociaux sur le montant des retraites seront ainsi plus transparents.

Les autres cotisations, au contraire, financent des prestations qui n'ont pas de lien avec les cotisations versées par chaque individu (les prestations familiales, les prestations maladie en nature). Elles représentent 20,3 points de cotisations. Aussi, dans une vision économique, et non institutionnelle, de la fiscalité, faut-il les considérer comme un impôt frappant spécifiquement le travail. Cette assiette n'a plus de justification actuellement, où ces prestations profitent à tous. La réforme logique consiste donc à financer l'ensemble des prestations maladie et famille par la fiscalité. Elle a déjà été accomplie pour les cotisations salariés avec la création de la CSG maladie; reste à l'accomplir pour les cotisations employeurs maladie et famille (soit 18,2 points).

Cette refondation, basée sur une logique économique, est vivement contestée par Friot (1998) au nom d'une logique sociale. Son livre montre les risques que fait courir au système l'affaiblissement du lien organique entre la protection sociale et le salariat. Comment éviter que les assurances privées ne concurrencent des régimes de retraite fonctionnant selon un principe d'assurance ou des régimes d'assurances maladie sans lien avec les partenaires sociaux? Comment éviter la dislocation de la société entre travailleurs et assistés si les prestations de



solidarité quittent le giron de la protection sociale et sont étatisées <sup>2</sup>? Comment espérer que les travailleurs obtiennent par une réforme fiscale et technocratique une hausse de leur masse salariale qu'ils n'ont pu obtenir dans les négociations salariales et dans les entreprises? Malgré la force et la cohérence de ces arguments, nous persistons à penser que les revenus du capital doivent prendre leur part de la charge des prestations universelles et de solidarité et qu'en situation de chômage de masse, une réforme qui permet de diminuer le coût du travail sans toucher au pouvoir d'achat des travailleurs et des bénéficiaires des prestations sociales est utile. Le caractère universel de la protection sociale est un acquis social important : les exclus du monde du travail ont droit aux prestations familles et maladie; les non-salariés ont des caisses calquées sur celles des salariés. Cette extension oblige à repenser la logique du financement et de l'organisation du système. Par ailleurs, le lien entre le travail et l'assurance-maladie disparaît : la bonne santé est une exigence de consommateur et plus un besoin du travailleur et de son patron. Aussi, la légitimité des partenaires sociaux à gérer les dépenses de santé s'affaiblit.

Le rapport de Foucauld (1995) insistait sur la nécessité de maintenir un lien entre les prestations maladie et le prélèvement sur les revenus pour que les assurés soient conscients du coût des dépenses de santé et donc intéressés à leur maîtrise. Cette proposition complique fortement la structure de la fiscalité (ne faudrait-il pas des impôts spécifiques pour que les français soient bien conscients du coût de l'éducation, de la culture?). Les grands consommateurs de dépenses de santé (personnes âgées, malades chroniques, grands malades) ne sont pas par définition les personnes actives et bien rémunérées sur lesquelles portera obligatoirement les cotisations.

### Le bilan de l'extension de la CSG

Le remplacement des cotisations maladie pesant sur les actifs par la CSG va dans le sens de la logique économique et sociale. Le tableau 5 en fournit un bilan, en distinguant trois phases :

(1) les mesures prises en novembre 1995 : création de la CRDS de 0,5 point non déductible; hausse de 2,4 points des cotisations maladie des retraités et des chômeurs (limitée aux retraités imposables et aux chômeurs imposables dont l'allocation est supérieure au SMIC).

(2) les mesures décidées en septembre 1996 : l'extension de la CSG pour les placements financiers; la hausse de 1 point déductible de la CSG, compensée par une baisse de 1,3 point des cotisations maladie des actifs.

---

2. Le mouvement des chômeurs de décembre 1997 et la réaction de certains syndicats gestionnaires de l'UNEDIC ont montré que le fossé était déjà large.

(3) les mesures décidées en septembre 1997; les cotisations maladie salariés (5,5 %) sont remplacées par une CSG déductible portant sur tous les revenus; les salariés continuent à payer une cotisation de 0,75 % qui finance les allocations de remplacement (maladie et maternité) dont eux seuls bénéficient. La CSG déductible augmente de 4,1 points et atteint alors 5,1 points, qui s'ajoutent aux 0,5 point de CRDS et 2,4 points de CSG non déductible pour porter le prélèvement social à 8 %. La mesure est neutre pour les retraités, les chômeurs, les non-salariés. En même temps, le prélèvement social de 2 % sur les revenus du capital a été élargi.

Réduire les cotisations portant sur les actifs obligeait à augmenter le poids portant soit sur les revenus sociaux, soit sur les revenus du patrimoine. Dans le premier cas, on dégradait le ratio prestation/salaire pour les retraités, les chômeurs et les familles; dans le second, on prenait le risque de fuite des capitaux. Au total, le prélèvement supplémentaire a pesé pour 40 % sur les revenus sociaux, pour 60 % sur les revenus du capital (tableaux 5 et 6). Cette réforme n'a pas affecté directement le coût du travail et n'a donc pas en soi d'effet favorable sur l'emploi. Le déficit de la protection sociale a été essentiellement causé par la faiblesse de l'activité; les gouvernements ont choisi de le combler en augmentant les prélèvements sur les ménages; l'effet restrictif a été atténué dans la mesure où les revenus du capital sont moins dépensés que ceux du travail.

### 5. Hausse des prélèvements

En milliards de francs, en année pleine

Mesures prises en...	novembre 1995	septembre 1996	septembre 1997	Total
Revenus touchés				
Revenus d'activité	16,1	- 7,1	- 18,7	- 9,7
Indemnités maladie-maternité	0,3	3,8	2,0	6,1
Invalidité	0,2	0,1	0,0	0,3
Allocations chômage	1,7	0,1	0,0	1,8
Prestations retraite	17,2	0,0	0,0	17,2
Prestations famille	1,0	0,0	0,0	1,0
Revenu du capital	2,7	9,5	23,5	35,7
Gains aux jeux	0,3	1,8	1,0	3,1
Total	39,5	8,2	7,8	55,5

### 6. Bilan de la mesure pour divers types de revenus

En %

Salaires	0,9
Revenus d'intérêts obligataires	- 5,6
Revenus d'assurance-vie	- 10,0
Retraités imposables	- 2,9
Chômeurs et retraités non-imposables	- 0,5

La réforme est-elle achevée ? Les salariés payent une CSG-CRDS de 8 %, mais sur une assiette de salaire brut, qui n'a pas de sens économique. Dans une réforme cohérente, on reconnaîtrait que les retraites payant la CSG, les cotisations retraites ne doivent pas la supporter. La CSG serait alors de 9,2 % sur le salaire net (après cotisations vieillesse et chômage, tableau 7).

Les retraités et les chômeurs payent une CSG-CRDS au taux de 6,7 %, auquel s'ajoutent 1 point de cotisations maladie pour les retraites complémentaires et 1,7 point pour les préretraites, mais les retraités et les chômeurs non-imposables (dont le revenu est inférieur à 4 986 F pour une personne seule, 7 655 F pour un couple) sont exonérés. Il peut sembler injuste qu'un salarié au SMIC (5 300 F de salaire net) ou même au SMIC à temps partiel paie la CSG tandis qu'un retraité avec 5 000 F de pension ne la paie pas. Mais cela s'explique par l'histoire du système : le salarié a bénéficié de l'instauration de la CSG maladie, tandis que le retraité à basse pension, lui, n'a jamais payé de cotisations maladie. Reste que la CSG a un statut bizarre, étant proportionnelle pour les salariés et ne s'appliquant qu'au-dessus d'un plancher pour les retraités et les chômeurs. Ceci, de plus, entraîne un important effet de seuil : un retraité qui devient imposable voit sa CSG passer de 0 à 6,2 %. Malheureusement, il est difficile de simplifier un système rendu compliqué par la décision généreuse prise au moment de la création de la CSG de ne pas toucher au pouvoir d'achat des titulaires de faibles prestations chômage et vieillesse. Un seuil généralisé (pas de prélèvement sur tous les ménages non imposables) serait difficilement gérable (l'employeur ou la caisse qui verse les prestations ne connaît pas les impôts payés par le bénéficiaire) et créerait des effets de seuil. Une franchise généralisée (pas de prélèvement sur les 6 000 premiers francs de salaire ou de revenu de remplacement) aurait l'avantage de permettre une hausse sensible des bas salaires (500 F au niveau du SMIC), mais serait très coûteuse (150 milliards de francs environ).

### 7. Fiche de paie après la réforme logique

Pour un salaire brut de 10 000 F avant la réforme

	Part patronale	Part salariale
Divers	205	
Accident du travail	230	
Cotisations :		
• Maladie-maternité de remplacement		75
• Vieillesse		2 332
• Chômage		819
Salaire net		10 524
CSG (25,8 %)		2 580
Coût salarial et salaire disponible	14 185	7 944

Tous les revenus de l'épargne paient 10 % de prélèvements sociaux sauf l'épargne populaire (livret A), les 8 000 F d'abattement pour les dividendes et les plus-values boursières non-imposées. Le système n'est donc pas parfaitement unifié (le taux est de 8 % pour les salariés; 0,5, 6,7 ou 7,7 % pour les retraités et chômeurs; 10 % pour les revenus financiers), mais l'essentiel de la réforme a été faite.

La CSG-CRDS aurait pu être intégrée dans l'IRPP, par exemple en étant considérée comme un acompte de celui-ci. Ceci aurait permis de remodeler la structure des prélèvements qui pèsent sur les ménages. Sinon, les prélèvements sociaux doivent rester proportionnels, ce qui n'a guère de justification. Un impôt progressif doit tenir compte de la totalité de la situation du contribuable tant du côté de ses charges (situation familiale) que de ses ressources (revenus du conjoint, revenus du travail, revenus du patrimoine). Il n'est donc guère possible qu'un prélèvement social progressif soit géré par les entreprises car celui-ci ferait double emploi avec l'IRPP, aurait un coût important en terme de gestion pour les entreprises et poserait des problèmes de confidentialité (un salarié n'est pas censé indiquer ses autres revenus à son entreprise).

Aussi faut-il choisir entre deux structures : soit, le maintien de la distinction IRPP/prélèvements sociaux, le premier impôt étant progressif, le second proportionnel; soit, une fusion IRPP/prélèvements sociaux, avec une refonte du barème et un prélèvement à la source. La première solution a deux défauts : elle condamne le prélèvement social à être proportionnel et elle maintient la complication du système français. Par contre, elle présente une grande qualité : les prélèvements sociaux restent séparés du budget de l'Etat : ceci permet une certaine transparence et évite l'étatisation de la Sécurité sociale. Dans la seconde structure, pour être à la fois simple et redistributif, le système devrait comporter un abattement à la base pour le revenu principal, un taux général, prélevé à la source, sur tous les revenus, et un surtaux pour les plus hauts revenus. C'est sans doute la solution d'avenir.

### Socialement logique ou économiquement souhaitable

Du seul point de vue de la logique du financement de la Protection sociale, la réforme la plus cohérente part du fait que les prestations famille et maladie ne concernent que les ménages. Elles devraient donc être financées par un prélèvement sur les seuls ménages. Ce financement permet la transparence des choix sociaux : les ménages peuvent choisir d'augmenter leurs dépenses de santé, mais ils doivent être conscients que cela se fera au détriment de leurs autres dépenses et ne sera pas payé par les entreprises.

La mesure la plus simple, diminuer les cotisations sociales employeurs et augmenter la CSG, doit être écartée <sup>3</sup>. Elle se traduirait par un transfert important des ménages aux entreprises, ce qui serait socialement délicat et économiquement absurde compte tenu de la faible progression actuelle des salaires et du bas niveau de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Ce transfert provoquerait à coup sûr une chute de la consommation; par contre, son impact sur l'investissement n'est pas assuré dans la mesure où actuellement les entreprises manquent plus de demande que de profit. Il provoquerait une baisse des coûts unitaires, donc des gains de compétitivité mais la France n'a guère besoin d'en rechercher alors qu'elle a déjà un excédent commercial important : la généralisation de cette stratégie en Europe enfoncerait encore la zone dans la stagnation, par manque de demande. La situation financière des entreprises est actuellement telle qu'il n'y a plus besoin d'augmenter la part des profits dans la valeur ajoutée. Il ne faut pas faire en 1998 la politique qui aurait été pertinente en 1981. Aussi, la réforme doit viser à modifier la structure des charges sur les entreprises, sans effectuer des transferts massifs au détriment des ménages.

Il faudrait donc augmenter le salaire brut (de 37,5 %) en même temps que la CSG serait accrue, passant à 25,8 % au lieu de 7,6 (tableau 7 à comparer au tableau 4). *A priori*, cette réforme ne favoriserait pas l'emploi puisque le coût salarial serait inchangé; mais, les entreprises auraient la certitude de ne plus supporter à l'avenir de hausse du coût salarial en raison de hausses de cotisations famille ou maladie. Cette CSG aurait vocation à s'appliquer également aux revenus du capital et aux revenus de remplacement. Aussi, un taux de 20,9 % suffirait, ce qui permettrait, soit une baisse du coût salarial de 3,5 %, soit une hausse du salaire disponible de 6,2 %. Dans le premier cas, on retrouverait un transfert des ménages vers les entreprises, que nous avons écarté. Dans les deux cas, la réforme se traduirait par une baisse de 11,5 % du revenu des retraités <sup>4</sup>, ce qui n'est guère envisageable, compte-tenu des hausses de prélèvements qu'ils ont déjà subis, de la stagnation actuelle des retraites et des mesures déjà prises pour diminuer à l'avenir le niveau relatif des retraites (Plan Balladur, accord d'avril 1996 sur les retraites complémentaires). Enfin, le taux de prélèvement libératoire sur les revenus du capital passerait de 25 à 37 %, ce qui n'est guère envisageable compte tenu des risques de fuites des capitaux. Dans la période à venir de mise en place de la monnaie unique, il sera déjà difficile de maintenir le niveau actuel de taxation des revenus du capital financier; il est sans doute

3. Elle avait été proposée par le Commissariat général du plan (1993).

4. Le Groupe du CGP présidé par Maarek (1994) proposait de réduire fortement les cotisations employeurs maladie (de 140 milliards) en instaurant une franchise de cotisations de 600 F par mois et par salarié (soit 12,8 % de 5 000 F). Il proposait de financer cette baisse par une cotisation maladie au taux de 11 % portant sur les retraites (qui perdraient 83 milliards) et les revenus du capital (qui perdraient 49 milliards). Les auteurs évoquaient vaguement des mesures de compensation pour les plus basses retraites et des baisses de prélèvement fiscal pour les revenus du capital, de sorte que l'équilibre du projet n'était pas assuré.

impossible de l'accroître. Deux raisons fortes amènent donc à écarter la solution socialement logique : d'une part, l'égalisation des prélèvements famille et santé sur tous les revenus des ménages pèserait trop fortement sur les revenus sociaux et les revenus du capital; d'autre part, elle n'est pas directement favorable à l'emploi.

Aussi, faut-il envisager une réforme qui n'a guère de logique du point de vue du financement de la protection sociale : remplacer les cotisations employeurs payées par les entreprises par un nouvel impôt payé par les entreprises qui aurait une autre assiette que les salaires (tableau 8). Cette réforme a l'avantage de n'augmenter les prélèvements directs d'aucune catégorie de ménages. Elle est conforme à la logique économique puisqu'elle diminue le coût du travail en période de chômage de masse. Par contre, elle s'écarte de la logique du financement de la protection sociale : rien ne justifie que les prélèvements famille et maladie soient ainsi payés par les entreprises.

On pourrait souhaiter que le financement de la Sécurité sociale ait des vertus incitatives au niveau microéconomique. Le modèle en la matière est la branche accidents du travail où les cotisations des entreprises dépendent des sinistres qu'elles ont connus les années précédentes. Ce système incite certes les entreprises à prendre des mesures de sécurité; en même temps, il a des effets pervers : il incite à la dissimulation des accidents; il favorise le secteur tertiaire au détriment des secteurs structurellement dangereux (industrie, BTP). Le problème ne se pose que pour les cotisations chômage des employeurs. Deux systèmes sont possibles. Soit le taux de cotisations est une fonction décroissante du taux de croissance de l'emploi. Soit les entreprises ne payent pas de cotisations sociales pour les nouveaux embauchés et continuent d'en payer, pendant un certain temps, pour les travailleurs licenciés. Dans les deux cas, on n'évite ni les effets d'aubaine pour les entreprises qui augmentent de toute façon leurs effectifs, ni l'alourdissement de la charge des secteurs en difficulté. La seconde mesure ne diminue pas le risque de l'embauche puisque l'entreprise sait qu'en cas d'échec elle devra rem-

#### 8. Fiche de paie après la réforme économique

Pour un salaire brut de 10 000 F avant la réforme.

	Part patronale	Part salariale
Divers	205	
Accident du travail	230	
Cotisations :		
• Maladie-maternité de remplacement		75
• Vieillesse		2 332
• Chômage		819
Salaire net		8 704
CSG (9,2 %)		760
Coût salarial et salaire disponible	12 365	7 944
Contribution sur la valeur ajoutée	1 820	

bourser en cotisations après le licenciement les réductions qui lui ont été consenties à l'embauche. Les deux mesures ont le défaut de compliquer le système. Aussi, un système abaissant de façon générale et permanente le coût du travail semble plus adéquat.

## Changer l'assiette des cotisations employeurs

Actuellement, l'emploi est lourdement taxé si on considère la somme des cotisations sociales employeurs et salariés, de la TVA, de la CSG, de l'impôt sur le revenu. Pour qu'un employeur embauche ou conserve un salarié qu'il paie 100 en salaire brut, il faut, compte tenu des cotisations employeurs et de la TVA, que celui-ci produise au moins 159<sup>5</sup>. Le salarié touche alors un salaire net de 80 (compte tenu des cotisations salariés). S'il est licencié, il recevra une indemnité moyenne de 28. Le surcroît de revenu du salarié par rapport au chômeur, c'est-à-dire le coût réel du travail pour la collectivité, n'est donc que de 52. Tant qu'il existe du chômage de masse, le coût que les entreprises attribuent au facteur travail (159) est donc 3 fois son coût réel pour la Nation (52). Cette distorsion excessive conduit les entreprises à faire des choix socialement inefficaces, quand elles arbitrent entre produire ou ne pas produire, ou quand elles choisissent leur technique de production : elles ont tendance à choisir des techniques de production capitalistiques, économisant l'emploi, ce qui est contre-productif en situation de chômage de masse.

Le taux des cotisations employeurs, qui avait fortement augmenté, de 1974 à 1984, est pratiquement resté stable depuis cette date. Les gouvernements successifs, conscients de la nocivité pour l'emploi de la hausse des cotisations employeurs, ont cherché à réduire la hausse des prestations sociales; s'ils n'y arrivaient pas, celle-ci était financée par la hausse des cotisations salariés, puis par la hausse de la CSG, enfin même par le gonflement du déficit de la Sécurité sociale. Il s'agit maintenant de mettre en œuvre une stratégie offensive pour diminuer le poids des cotisations employeurs. Pour cela, il faut trouver une nouvelle assiette pour un nouvel impôt sur les entreprises, en sachant que 1 point de cotisations employeurs représente 24 milliards de francs (et donc les 18,2 points de cotisations famille et maladie, 440 milliards).

Devant les sommes en jeu, certains économistes proposent de limiter la baisse des cotisations employeurs aux plus bas salaires. Ceci peut se justifier par trois arguments. Il existerait actuellement un problème spécifique de chômage pour les travailleurs non qualifiés : ceux-ci sont particulièrement concurrencés par les productions des pays à bas salaires; ils sont les victimes du progrès technique et de la substitution du capital au travail qui font disparaître les postes des non qualifiés dans l'indus-

5. Soit 100 de salaire brut, 42 de cotisations employeurs et 17 de TVA. L'annexe I montre que la TVA est un impôt sur le travail équivalent aux cotisations employeurs.

trie et, de plus en plus, dans certains services. Au contraire, les salariés qualifiés seraient proches du plein-emploi. Toute relance se heurterait au manque de personnels qualifiés bien avant qu'un niveau d'emploi satisfaisant ne soit atteint pour l'ensemble des travailleurs. Ainsi s'expliquerait le blocage de la phase de forte croissance en 1989. Cependant, une interprétation différente est possible. Cette distorsion des taux de chômage selon le niveau d'éducation est aussi marquée aux Etats-Unis et au Royaume-Uni (pays où le salaire minimum joue un rôle beaucoup plus faible) qu'elle peut l'être en France ou dans les autres pays de l'Europe continentale <sup>6</sup> (tableau 9). Le degré de qualification de la population, en particulier des jeunes, augmente continuellement en même temps que l'on assiste à une hausse du chômage parmi les jeunes diplômés et à une surqualification de nombreux jeunes diplômés par rapport aux postes de travail qu'ils occupent effectivement. En situation de sous-emploi généralisé, les travailleurs diplômés postulent pour des postes pour lesquels ils sont sur-qualifiés; ayant le choix, les employeurs les embauchent en priorité, leurs diplômes constituant un signal de leur ardeur au travail; les actifs peu diplômés se retrouvent au chômage. Dans ce cas, le problème global du chômage ne peut être résolu en augmentant le niveau d'éducation de la population, ou en décourageant l'emploi des travailleurs qualifiés. Ce sont des mesures globales qui sont nécessaires.

### 9. Taux de chômage par niveau d'éducation en 1994

En %

	Inférieur au 2 <sup>e</sup> cycle du secondaire	2 <sup>e</sup> cycle du secondaire	Enseignement supérieur	Total
Etats-Unis	12,6	6,2	3,2	6,1
Allemagne	13,9	8,8	5,4	8,4
Belgique	12,5	7,1	3,7	9,6
Danemark	17,3	10,0	5,3	8,0
France	14,7	10,5	6,8	12,4
Pays-Bas	8,2	4,8	4,3	7,2
Royaume-Uni	13,0	8,3	3,9	9,6
Suède	8,8	7,6	3,6	7,8

Source : OCDE (1997), Perspectives de l'Emploi.

Le deuxième argument est qu'une cause essentielle du chômage en France serait le niveau du SMIC (et du RMI) qui empêcherait une baisse suffisante du salaire des non-qualifiés. De nombreux travailleurs non-qualifiés auraient une productivité du travail inférieure au coût du SMIC charges comprises (9 600 F par mois) et ne seraient employables que si ce coût était diminué. Une baisse des cotisations sociales employeurs pour des salaires moyens ou élevés risquerait d'induire des hausses de

6. Voir Fitoussi (1994), L'Horty et Saint-Martin (1996) et Cohen, Lefranc et Saint-Paul (1997).



salaires bruts. Au contraire, le SMIC étant contrôlé, il est certain qu'une baisse des cotisations employeurs se traduit par celle du coût salarial à ce niveau. Cette baisse permet de retrouver la situation préconisée par les libéraux où le marché ferait baisser le niveau du salaire et où un impôt négatif compenserait l'impact de cette baisse sur le niveau de vie des travailleurs, mais dans des conditions socialement plus acceptables puisque le salaire net des travailleurs non-qualifiés ne baisse pas et que ceux-ci n'ont pas l'impression de vivre essentiellement d'un transfert social.

Le troisième argument est qu'une mesure ciblée serait plus efficace en terme d'emplois gagnés à coût budgétaire donné qu'une mesure globale. Il coûte moins cher de réduire de 10 % le coût d'un travailleur au SMIC que le coût d'un cadre. Ce surplus d'efficacité est encore accru si la demande de travail non-qualifié est plus sensible au coût salarial que le travail qualifié.

Cette stratégie a déjà été mise en œuvre par le déplafonnement progressif des cotisations sociales maladie et famille qui a permis de limiter entre 1980 et 1993 la hausse du taux de cotisations employeurs sur la partie des salaires en dessous du plafond (qui est passé de 36,3 à 36,6 %) en faisant porter l'effort sur la partie des salaires au-dessus du plafond (pour lesquels le taux est passé de 13,7 à 34,9 %). A partir de juillet 1993, le gouvernement a décidé de pratiquer une stratégie plus offensive de baisse du coût du travail non-qualifié par la réduction des cotisations employeurs pour les plus bas salaires. Après diverses modifications, le dispositif unifié d'allègement des charges comporte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998 une ristourne dégressive qui correspond au montant des cotisations maladie et famille au niveau du SMIC (1213 F soit 13 % du coût salarial) pour s'annuler à 130 % du SMIC <sup>7</sup>.

Au niveau du SMIC, les cotisations ne correspondent donc plus qu'au financement de prestations d'assurances (vieillesse ou chômage). Aussi, les bas salaires ne peuvent-ils plus bénéficier, en principe, de nouvelles baisses des cotisations employeurs, sauf à faire passer leurs prestations retraites et chômage du système de l'assurance à celui de la solidarité. Actuellement, un Smicard célibataire ne paie comme impôt direct que la CSG-CRDS, soit 506 F par mois et reçoit 362 F d'allocation-logement; un ménage de deux Smicards avec deux enfants paie 1012 F de CSG-CRDS et reçoit 1278 F d'allocations familles et logement. Les cotisations que leurs employeurs et eux paient ont une contrepartie sous forme de droits à prestations retraites ou chômage. Il est donc erroné de penser que le coût de la protection sociale pèse sur les bas salaires.

Une réduction des cotisations employeurs sur les bas salaires peut être effectuée de deux façons. La plus simple consiste en une exonération des cotisations sociales employeurs maladie et famille sur la partie

7. Selon la formule : Ristourne =  $0,607 \times (130 \% \times \text{SMIC} - 169 - \text{salaire mensuel})$ .

des salaires inférieure au salaire minimum (franchise), ce qui représente une subvention par emploi de 1 200 F par mois. Mais, le coût *ex ante* de cette mesure est important, de l'ordre de 180 milliards de francs pour une baisse du coût du SMIC de 13 %. Aussi, le procédé retenu (seuil) n'exonère que les travailleurs proches du SMIC, en faisant un raccord en biseau avec le taux normal. Le coût n'est alors que de 42 milliards environ. A coût donné, un seuil apparaît plus efficace sur l'emploi qu'une franchise puisqu'il permet de concentrer la mesure sur les bas salaires. Mais il présente plusieurs défauts. Il favorise les entreprises qui pratiquent une politique de bas salaires. Il rend très coûteuses les augmentations de salaires entre le SMIC et 1,30 fois celui-ci : une hausse de 100 F du salaire brut coûte 195 F à l'entreprise et rapporte 79 F au travailleur ; il crée donc une « trappe à bas salaires », les travailleurs embauchés ainsi ayant peu de possibilité de promotions. Il est compliqué à mettre en œuvre au niveau de l'entreprise. Les travailleurs dont les salaires sont justes au-dessus du seuil sont les plus concurrencés et voient leurs emplois disparaître. La réduction des cotisations sur les bas salaires s'inscrit pas dans une réforme cohérente et logique du financement de la Sécurité sociale ; les cotisations sont concentrées sur les travailleurs les mieux rémunérés, tandis que les titulaires de revenu du capital ne contribuent pas.

#### A la recherche d'une nouvelle assiette

Que l'on diminue la totalité des cotisations employeurs ou seulement celles portant sur les bas salaires, reste à financer cette baisse. Puisque nous avons écarté la hausse des prélèvements directs sur les ménages, il est nécessaire d'augmenter une autre charge des entreprises de sorte que le niveau total de leurs charges, donc *a priori* leurs profits et les prix restent inchangés mais qu'elles soient incitées à faire des choix de technique de production plus favorables à l'emploi en économisant le facteur plus lourdement imposé.

La proposition souvent faite de remplacer les cotisations sociales des employeurs par la TVA pour faire ainsi payer la protection sociale des pays du Nord soit par les consommateurs, soit par les producteurs étrangers, est illusoire<sup>8</sup>. Les deux taxes ont *grosso modo* la même assiette (la masse salariale) puisque la TVA est déductible de l'investissement et ne pèse donc pas sur le capital : une telle substitution ne favorise donc pas les techniques de production employant plus de travail (voir annexe I). La mesure n'a pas d'impact sur le coût relatif du capital et du travail : le coût du travail baisse mais le prix des biens d'équipement diminue d'autant (puisque l'investissement ne supporte pas de TVA). La mesure n'incite pas les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital : elle

8. Voir : Sterdyniak et Villa (1984) et Sterdyniak et *alii* (1991), chapitre 2.

est neutre quant à la substitution capital/travail. Elle ne modifie pas la situation relative des branches capitalistiques et des branches de main-d'œuvre : les branches qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu de capital supportent à la fois beaucoup de cotisations sociales et beaucoup de TVA, car elles bénéficient peu de la déductibilité de la TVA sur l'investissement ; un transfert de l'une à l'autre ne leur est pas favorable. Non seulement globalement, mais aussi pour chaque produit, la baisse des cotisations employeurs est compensée par la hausse de la TVA. Les prix relatifs des biens ne changeant pas, les consommateurs n'ont pas de raison de modifier leurs structures de dépenses. Une hausse de la TVA pour remplacer des points de cotisations employeurs aurait des effets inflationnistes puisque le prix des produits importés augmenterait, tandis que le prix des produits nationaux vendus sur le marché intérieur resterait théoriquement fixe <sup>9</sup> (et que le prix des exportations, exonérées de la TVA, diminuerait) : ce serait une dévaluation déguisée. Aussi, soit les travailleurs réussiraient à obtenir une hausse compensatoire de leurs salaires, ce qui ferait disparaître l'amélioration de compétitivité, soit les salaires nominaux seraient fixes, éventuellement du fait d'un blocage des salaires au moment de l'opération, et l'amélioration de la compétitivité se ferait au détriment du pouvoir d'achat des salariés. En aucun cas, il ne serait possible d'améliorer durablement notre compétitivité sans perte en pouvoir d'achat. Contrairement à une idée naïve, la TVA ne permet pas de faire supporter à l'étranger des charges que les cotisations employeurs feraient supporter à des agents nationaux. A pouvoir d'achat donné des salariés, TVA et cotisations sociales employeurs ont exactement le même impact macroéconomique.

En fait les seules réformes des impôts indirects qui fournissent des gains de compétitivité sans diminution du pouvoir d'achat des travailleurs comportent obligatoirement une hausse des droits de douane à l'importation (accompagnée d'une baisse de la TVA ou des cotisations employeurs, voir annexe II). Toutefois, une telle hausse n'est pas envisageable après l'Uruguay Round, qui prévoit au contraire des réductions de ces droits. Les pays visés peuvent riposter en augmentant de façon symétrique leur taux de droit de douane sur les produits de l'UE. Dans ce cas, dans chacun des marchés, les produits étrangers sont défavorisés par rapport aux produits nationaux. Cela tend à déprimer le commerce international sans gain *a priori* sur l'emploi.

La Commission de Bruxelles avait proposé d'instaurer une taxe spécifique sur les émissions de gaz CO<sub>2</sub> ; une taxe augmentant de 20 % le coût de l'énergie rapporterait environ 1 point de PIB, ce qui permettrait de baisser les cotisations sociales employeurs d'environ 3,4 points. Le coût global de production n'augmenterait pas pour les entreprises, mais

9. On peut craindre de plus que la hausse de la TVA soit répercutée immédiatement (puisqu'elle s'ajoute automatiquement aux prix hors taxe) et que, au contraire, la baisse des cotisations employeurs ne soit répercutée qu'avec lenteur.

celles-ci seraient incitées à utiliser plus de travail et moins d'énergie. Selon les simulations effectuées avec le modèle Hermès (voir Beaumais et Bréchet, 1993), cette mesure induirait à moyen terme une hausse de l'emploi de 0,7 % en France. De façon générale, toute hausse de la fiscalité écologique compensée par une baisse des cotisations employeurs est favorable à l'emploi. Mais la préoccupation écologique — la taxe doit être bien ciblée et décourager fortement les comportements polluants — va à l'encontre de la préoccupation économique : la taxe doit être rentable pour dégager les marges de manœuvre nécessaires pour diminuer les cotisations employeurs.

Si on souhaite ne faire jouer que les effets de substitution entre types de salariés, on peut faire financer la baisse des cotisations sur les bas salaires par une hausse des cotisations sur les salaires élevés. Dans le cas extrême, l'exonération de toutes les cotisations employeurs, maladie et famille, pour la partie des salaires inférieure au SMIC (18,2 points) serait financée par une taxation supplémentaire de 15 points de la part des salaires supérieure au SMIC (les taux de cotisations passant de 42 à respectivement 23,8 et 57). La logique du financement de la protection sociale serait perdue de vue ; la réforme surtaxe les cadres sans toucher aux revenus du capital. Cette réforme tendrait à réduire l'emploi de travail qualifié, ce qui n'a de sens qu'en situation d'excès de demande de travail qualifié, ce qui n'est guère être le cas actuellement.

Aussi la réforme la plus logique <sup>10</sup> est-elle de faire financer une partie des prestations maladie et famille par une taxation du profit ou du capital des entreprises. Ceci peut être réalisé de plusieurs façons. Ecartons d'abord l'idée d'une hausse du taux de l'impôt sur les sociétés ; tel qu'il est actuellement cet impôt frappe l'autofinancement des entreprises sans toucher leurs dividendes (en raison de l'avoir fiscal), ni leurs versements d'intérêt. Il n'y a pas de raisons *a priori* d'accentuer cette distorsion. On peut envisager de remettre en cause la non-imposition de la FBCF à la TVA ; la TVA serait remboursée aux entreprises au moment de l'amortissement du capital et non au moment de l'investissement. En situation conjoncturelle moyenne, cette mesure rapporterait 40 milliards, ce qui permettrait de baisser de 2 points les taux de cotisations employeurs. Elle a l'avantage d'être relativement facile à mettre en œuvre. On peut envisager une taxe sur le stock de capital des entreprises : avec un taux de 2 % elle rapporterait 130 milliards (mais ferait double emploi avec la taxe professionnelle).

La mesure la plus souvent préconisée est la taxation de l'EBE (Excédent Brut d'Exploitation), qui a l'avantage de ne pas nécessiter une évaluation du stock de capital. Comme la valeur ajoutée est la somme de l'EBE et de la masse salariale, une taxation de la VA est équivalente à une taxation au même taux de l'EBE et de la masse salariale.

10. Elle est discutée par Gubian (1997).

La suppression de l'ensemble des cotisations employeurs concernées (18,2 points soit 440 milliards) nécessiterait la création d'une taxe de 9,2 % sur la valeur ajoutée <sup>11</sup>; de façon équivalente, on pourrait maintenir des cotisations employeurs au taux de 11,1 % points et créer une taxe de 9,2 % sur l'EBE. Dans les deux cas, 173 milliards pèseraient sur le capital au lieu de peser sur le travail <sup>12</sup>.

Cette mesure ne modifie pas la rentabilité des entreprises. A court terme, la taxation accrue du capital est compensée par la moindre taxation du travail; la charge totale des entreprises n'est pas affectée. A moyen terme, les entreprises réagissent en utilisant plus de travail (à salaire réel fixe, mais dont le coût global est plus faible) et moins de capital (dont le coût global est plus élevé mais à taux de profit après impôt inchangé). Le coût global, obtenu en additionnant le coût du travail et le coût du capital, n'est pas modifié. *A priori*, les prix ne doivent pas bouger. Par contre, cette mesure a cinq conséquences.

- Le coût relatif travail/capital est diminué ce qui devrait inciter les entreprises à utiliser moins de machines et plus de main-d'œuvre.

- Le coût absolu du travail est abaissé ce qui favorise les activités de services.

- Les ménages sont incités à se tourner vers des produits à fort contenu en emplois dont le prix relatif diminue au détriment des produits à fort contenu en capital.

- La mesure réalise un transfert des entreprises fortement capitalistiques ou fortement bénéficiaires vers les entreprises utilisant beaucoup de travail. Le risque est que ce transfert nuise aux capacités des entreprises d'innover et de se moderniser. Toutefois, une modernisation consistant à substituer du capital au travail est nuisible en situation de chômage de masse.

- La mesure limite les risques de l'embauche pour l'entreprise et réduit ses gains à licencier : elle va dans le sens d'une économie de partage à la Weitzman; le coût d'embauche (ou le gain au licenciement) d'un travailleur payé 100 en salaire brut passe pour l'entreprise de 140 à 121,8. L'Etat partage les risques de l'emploi avec l'entreprise.

11. Rappelons qu'il s'agit d'une « vraie valeur ajoutée », donc sans déductibilité de l'investissement.

12. Le Groupe du CGP présidé par Maarek (1994) proposait d'effectuer le passage à l'assiette valeur ajoutée ou EBE pour les cotisations chômage des employeurs. Ceci a un avantage et quatre inconvénients. On fait symboliquement payer des cotisations chômage à des entreprises qui ont une responsabilité dans le chômage ayant choisi des techniques de production trop capitalistiques. Par contre, cette assiette diminue le lien au niveau de chaque travailleur entre salaire et cotisations, ce qui rend moins justifiable le fait que les prestations soient proportionnelles aux salaires. Les prestations chômage ne sont pas universelles; il est peu justifié que les cotisations chômage pèsent sur le revenu des entrepreneurs individuels. Les cotisations chômage employeurs ne représentent que 5,4 points de salaire brut; il est donc plus avantageux de faire l'opération pour les cotisations maladie et famille (18,2 points). Enfin, une taxe sur la VA ou l'EBE peut être plus facilement perçue et contrôlée par le Fisc que par l'UNEDIC.

La réforme diminue de 15 % le coût relatif travail/capital<sup>13</sup>. Si l'élasticité de substitution capital/travail est unitaire (voir encadré), la réforme devrait se traduire par une hausse de 4,3 % de l'emploi, soit de 580 000 pour l'ensemble de l'économie marchande. Comme la substitution capital/travail est lente, la technique de production ne se modifiant qu'au moment de mise en place du capital nouveau, l'impact mettrait dix ans à apparaître totalement.

### 1. La logique de la substitution capital/travail dans un modèle keynésien

— La production est déterminée par la demande. La fonction de production de long terme est une Cobb-Douglas :  $\bar{Y} = K^{1-a} \bar{L}^a$ . A demande  $Y$  donnée, les entreprises minimisent le coût de production :  $c = c_K K + wL$ , où  $c_K$  est le coût du capital et  $w$  le coût du travail.

Les demandes de facteurs s'écrivent :

$$(1) \quad K = \frac{\bar{Y} \hat{K}}{\hat{E}} \frac{1-a}{a} \frac{w}{c_K} \hat{\omega}^a$$

$$(2) \quad N = \frac{\bar{Y} \hat{K}}{\hat{E}} \frac{a}{1-a} \frac{c_K}{w} \hat{\omega}^{1-a}$$

$$\text{Le coût de production vaut : } c = \frac{\hat{E} w \hat{\omega}^a}{\hat{E} a} - \frac{\hat{K} c_K \hat{\omega}^{1-a}}{\hat{E} (1-a)}$$

$$\text{Il est fixe si } a \dot{w} + (1-a) \dot{c}_K = 0$$

$$\text{La hausse de l'emploi : } \dot{N} = (1-a) \frac{\hat{K}}{\hat{E}} \dot{c}_K - \frac{\hat{K}}{\hat{E}} \dot{w} = \dot{\omega}$$

Comme la fonction de production est *putty-clay*, l'équation (2) s'applique sur les nouveaux équipements. La substitution complète nécessite donc que l'ensemble des équipements ait été remplacé, donc un délai de l'ordre de 10 à 12 ans.

— Une formulation plus générale suppose une élasticité de substitution  $S \neq 1$ . Dans ce cas :

$$K = \frac{\bar{Y} \hat{K}}{\hat{E}} \frac{S}{1-aS} \frac{w}{c_K} \hat{\omega}^{\frac{1-a}{1-aS}}$$

$$N = \frac{\bar{Y} \hat{K}}{\hat{E}} \frac{(1-a)S}{1-aS} \frac{c_K}{w} \hat{\omega}^{\frac{1-a}{1-aS}}$$

— Exemple numérique : Avec  $S = 1$ ,  $a = 0,7$

Au départ :  $w = 0,7$   $N = 100$   $K = 100$   $c_K = 0,30$   $c = 1,0$

13. En effet, le coût du travail passe de 140 à  $121,8 \times 1,092 = 133$  tandis que le coût du capital passe de 1 à 1,092. Le coût relatif travail/capital passe donc de 140 à 121,8.

On remplace 20 de cotisations sociales par 20 de cotisations sur la valeur ajoutée :  $w = 0,625$   $c_K = 0,375$

*Ex ante*, le coût de production et les rentrées fiscales restent les mêmes.

*Ex post* :  $N = 110,6$   $K = 79,0$   $c = 0,9875$

Le pouvoir d'achat du revenu des ménages passe de 70 à 76; celui du profit des entreprises de 30 à 24. En même temps, l'investissement nécessaire passe de 30 à 24. La baisse de l'investissement est parfaitement compensée par la hausse de la consommation.

La réforme nécessite la création d'un nouveau prélèvement, avec une nouvelle assiette, la valeur ajoutée, ce qui a un coût important en terme de surcroît de déclarations de la part des entreprises et de contrôle de la part des administrations. Une réforme brutale (le remplacement total des cotisations employeurs par une contribution sur la valeur ajoutée) demande un grand courage car elle provoquerait des transferts importants immédiats entre les entreprises. Une réforme progressive, un remplacement de quelques points de cotisations employeurs, complique encore à court terme le financement de la Sécurité sociale puisque que la nouvelle taxe s'ajoute aux anciennes; ses effets favorables sont plus lents et plus faibles pour un coût initial identique en termes de formalités déclaratives.

### Un bilan des études sur la réforme de l'assiette des cotisations employeurs

Les deux réformes que nous venons de décrire ont fait l'objet de nombreuses études dont nous proposons un bilan critique dans l'annexe III <sup>14</sup>. Il faut distinguer deux familles d'outils et d'hypothèses.

— Les modèles macroéconomiques d'inspiration keynésienne font l'hypothèse que la production est à court-moyen terme déterminée par la demande. Si on introduit l'hypothèse que les entreprises choisissent leurs techniques de production en fonction du coût relatif capital/travail, le remplacement des cotisations employeurs par une taxation de la valeur ajoutée entraîne une hausse de l'emploi et une baisse de l'investissement et du capital. L'effet favorable est cependant réduit à long terme par la hausse des salaires induit par la diminution du chômage.

— Dans les modèles d'équilibre général calculable, la production ne dépend pas de la demande; les entreprises produisent et vendent toute la production rentable; l'emploi de chaque facteur de production est limité par son coût comparé à sa productivité marginale. La taxation du

<sup>14</sup>. Pour une analyse des différents rapports administratifs, on se reportera à Dupuis (1992), puis à Gubian (1997).

capital provoque une diminution du capital. Selon certains modèles, le taux de chômage d'équilibre ne dépend que du montant relatif des indemnités chômage; dans d'autres, il dépend de la comparaison entre un salaire désiré par les travailleurs et le salaire que peuvent offrir les entreprises. Dans les deux cas, il n'est pas affecté par le changement d'assiette des cotisations employeurs. Aussi, celui-ci ne change pas l'emploi et diminue la production en raison de la baisse du capital.

— Certains modèles d'équilibre général calculables introduisent une distinction entre deux catégories de travailleurs : les qualifiés en situation de plein-emploi dont le marché du travail est équilibré grâce aux variations du taux de salaire; les non-qualifiés qui connaissent une situation de chômage dû à un salaire rigide et fixé à un niveau trop fort. Dans ces conditions, la réduction des cotisations employeurs portant sur les non-qualifiés est toujours favorable à leur emploi. Dans certains cas particulièrement favorables, elle s'autofinance : la hausse de l'emploi et de la production induit des rentrées fiscales qui compensent *ex post* les pertes de recettes *ex ante*. Dans d'autres, elle demeure favorable à l'emploi même si elle doit être financée par hausse des cotisations portant sur les qualifiés ou par taxation du capital des entreprises.

Ces divers travaux amènent à deux conclusions simples : l'élargissement de l'assiette à la valeur ajoutée des entreprises se justifie dans une situation de chômage keynésien, mais pas en situation de chômage classique où la production est limitée par la faiblesse de la rentabilité des entreprises; la baisse des cotisations employeurs doit être ciblée sur les salariés non-qualifiés d'autant plus que les salariés qualifiés sont en situation de plein-emploi.

## Deux rapports récents

A la demande des syndicats, le gouvernement Juppé, puis le gouvernement Jospin se sont engagés à mettre à l'étude la modification de l'assiette des cotisations employeurs, la CFDT souhaitant qu'elle soit étendue à l'ensemble de la valeur ajoutée, la CGT étant plutôt favorable à une modulation du taux des cotisations. Deux rapports ont successivement commandés, le rapport Chadelat remis en 1997, puis le rapport Malinvaud remis en 1998.

### Le rapport Chadelat (1997)

Le rapport Chadelat se prononce nettement en faveur d'un changement d'assiette des cotisations employeurs. Toutefois, il hésite entre une contribution assise sur la valeur ajoutée (CVA) et une modulation des cotisations employeurs assises sur le salaire en fonction du ratio masse salariale/valeur ajoutée. Il envisage trois types de modulation.



— Selon la modulation nationale, les entreprises paieraient un taux normal de cotisation si leur ratio MS/VA est proche de la normale; un taux majoré s'il est faible; un taux minoré s'il est fort. Ce système est très proche d'un système d'imposition de la valeur ajoutée et de la masse salariale (ou de l'EBE et de la masse salariale). En effet, soit  $t_{VA}$  le taux de cotisations sur la valeur ajoutée  $t_{MS}$  celui sur la masse salariale, le montant des cotisations peut s'écrire :

$$t_{VA} VA + t_{MS} MS = t_{VA} EBE + (t_{MS} + t_{VA}) MS = MS (t_{MS} + t_{VA} VA / MS)$$

Un système de cotisation sur la valeur ajoutée peut donc être interprété comme un système de cotisations sur la masse salariale avec une modulation linéaire en fonction du rapport VA/MS. La modulation a l'inconvénient de compliquer le système. Elle a l'avantage de mettre un plafond à la hausse de la charge pour les entreprises les plus capitalistiques. Mais, l'exemple de la taxe professionnelle montre que l'on s'engage là dans un chemin dangereux. Enfin, si la relation entre le taux de cotisation et le ratio VA/MS n'est pas linéaire, chaque entreprise a intérêt à se couper en deux; une entreprise, sans salarié, possède tout le capital qu'elle loue à la seconde, qui emploie tous les salariés; celle-ci paie le taux de cotisation le plus bas, sans être incitée à utiliser plus de travail et moins de capital.

— Dans la modulation sectorielle, la valeur du ratio VA/MS de l'entreprise est comparé à la valeur moyenne du secteur. Ne sont surtaxées que les entreprises qui ont un ratio VA/MS particulièrement fort relativement à la moyenne du secteur. Ceci permet d'éviter de frapper globalement les activités les plus capitalistiques, mais du coup la réforme est moins efficace puisqu'un des canaux de transmission (la modification intersectorielle des prix) est bloqué : les entreprises qui produisent de l'aluminium sont incitées à utiliser plus de travailleurs et moins de machines, mais leurs clients ne sont pas incités à économiser l'aluminium. Surtout, ce mécanisme se heurterait à l'hétérogénéité des secteurs. Il demanderait un examen entreprise par entreprise du ratio normal compte tenu de la spécialité précise de l'entreprise. Il est donc de fait inapplicable.

— Enfin, selon la modulation intertemporelle, le taux de cotisation dépendrait de l'évolution du ratio MS/VA. L'entreprise verrait son taux de cotisation diminuer si ce ratio a augmenté. Cette modulation favorise les entreprises en difficultés; mais elle a l'inconvénient de ne jouer que sur une année et d'être difficilement lisible. Elle n'incite pas à une modification durable de la technique de production.

Le rapport ne chiffre pas l'avantage qui résulterait de la réforme, mais il montre que c'est la seule compatible avec l'universalité des prestations maladie et famille. Il insiste sur la nécessité d'une réforme progressive, mais esquisse le problème du coût d'entrée initial que représente la mise en place de la nouvelle obligation déclarative. La pro-

gressivité de la mise en œuvre présente l'avantage de ne pas faire brutalement de grands transferts entre les entreprises, mais son caractère expérimental ne garantit pas que la réforme ira à son terme ; aussi les entreprises se retrouvent-elles dans une situation d'incertitude fiscale peu propice à des changements importants de mentalité.

### Le rapport Malinvaud (1998)

Chargé d'étudier l'impact d'une modification de l'assiette des cotisations employeurs du point de vue de la théorie économique, Edmond Malinvaud (1998) rejette toute contribution assise sur le capital ou les profits. Il préconise de pérenniser et d'étendre les baisses de cotisations sur les bas salaires en les faisant financer par une hausse des cotisations sur les salaires les plus élevés.

a) Malinvaud estime qu'il est possible que dans dix ans le chômage soit en France à un bas niveau et ne touche plus qu'une frange de main-d'œuvre sans qualification de sorte qu'il n'est plus nécessaire de prévoir des mesures visant à enrichir structurellement la croissance en emploi. La marge de sous-emploi est telle actuellement dans l'économie française (compte-tenu des préretraites, de la prolongation des études, des temps partiels subis) que cette perspective semble bien lointaine. Malinvaud rappelle lui-même qu'à cette époque, il faudra inciter les entreprises à conserver les 55-60 ans (et sans doute une partie de 60-65 ans) pour réduire le poids des retraites. De plus, il ne discute pas des politiques économiques qui permettraient effectivement de se rapprocher du plein-emploi : relance keynésienne en France ou en Europe, réduction de la durée du travail...

b) Malinvaud distingue les trois composantes de la marge brute des entreprises : la dépréciation du capital, la rémunération du capital, le profit pur. Il insiste sur le fait qu'il serait inefficace de taxer la dépréciation du capital puisque l'on ne taxe pas les consommations intermédiaires. Mais n'est-il pas encore moins efficace de taxer le travail abondant et inemployé ? Selon lui, la taxation du profit pur serait nuisible à l'esprit d'entreprendre (volonté de prendre des risques, recherche d'innovation, etc.). Pour évaluer le problème, considérons un entrepreneur qui envisage de produire une certaine quantité de biens qu'il pense pouvoir vendre 100. Dans la situation initiale, il embauche 100 travailleurs qu'il paie 50 de salaire brut plus 20 de cotisations sociales ; il loue une machine pour 20 ; son profit pur anticipé donc est de 10. Trois réformes sont possibles :

— le remplacement de 20 de cotisations sociales par 20 de taxe sur le capital augmente fortement le coût relatif capital/travail, mais ne modifie pas le profit pur, ni en moyenne, ni en variance ;

— le remplacement de 20 de cotisations sociales par 20 de taxe sur l'EBE augmente de la même façon le coût relatif capital/travail. Le profit pur reste le même en moyenne, mais sa variance est réduite. En effet,

si les ventes ne sont que de 95 (sont de 105), le profit pur est de 7 (de 13) au lieu de 5 (de 15) ;

— le remplacement de 20 de cotisations par 20 de contribution sur la valeur ajoutée augmente moins fortement le coût relatif capital/travail. Le profit pur garde la même moyenne tandis que sa variance est légèrement réduite : il est de 6 pour des ventes de 95, de 14 pour des ventes de 105.

Les trois réformes étudiées ne modifient ni la rémunération du capital, ni le profit pur moyen. Elles n'incitent donc pas à la délocalisation. La question de l'impact de la fiscalité sur la variance du profit est indépendante de son impact sur le coût des facteurs. La variance du profit est réduite pour toutes les taxations qui portent sur les résultats et non sur les facteurs mis en œuvre. La question de l'impact de la variance du profit sur l'esprit d'entreprise reste ouverte. Certains pensent qu'il est préférable de taxer les résultats, ce qui signifie que l'Etat prend en charge une partie du risque d'entreprise. D'autres, comme Malinvaud, estiment qu'il vaut mieux taxer les facteurs pour laisser un maximum de risque aux entreprises. Dans cette optique, il aurait pu conclure qu'il faut taxer le capital, plutôt que la valeur ajoutée ou pire l'EBE.

c) Malinvaud évalue l'impact d'un changement d'assiette des cotisations employeurs. Malheureusement il le fait sans utiliser, même de façon critique, les divers travaux existants (que ce soit ceux réalisés avec des modèles macroéconomiques ou ceux utilisant des modèles d'équilibre général). Aussi, le lecteur a du mal à savoir où l'auteur se situe, quels sont les fondements théoriques de sa modélisation, les hypothèses qu'il fait sur les déséquilibres macroéconomiques qu'il faut résorber, sur les causes du chômage.

Malinvaud utilise une maquette de deux équations. Selon la première (en faisant abstraction des délais), l'emploi est une fonction décroissante du coût du travail :

$$(1) \quad n = -gw$$

Mais cette équation est mal spécifiée puisqu'on ne sait pas s'il s'agit d'une demande de travail en régime classique ou en régime keynésien, s'il faut considérer le coût du travail relativement au produit ou au capital.

Selon la deuxième, le coût du travail augmente avec l'emploi :

(2)  $w = w_0 + mn$ . Malinvaud retient  $m = 1$  : une hausse de 1 % de l'emploi nécessite une hausse de 1 % du salaire. Au total, la hausse de l'emploi vaut :

$$n = -\frac{gw_0}{1+gn} \quad \text{où } w_0 \text{ représente le choc initial sur le coût salarial.}$$

Malinvaud étudie d'abord l'impact d'une baisse des cotisations employeurs financée par hausse de la TVA. Comme il considère une mesure de baisse de 3 % de  $(1+c)$ ,  $c$  étant le taux de cotisations employeurs, compensée par une hausse de 2 % de  $(1+t)$ ,  $t$  étant le taux

de TVA, le transfert effectif est au plus de 1 % des salaires. Malinvaud retient  $g = 1$ , donc  $n = 0,5$  %, valeur très faible qu'il met en avant pour proclamer l'inutilité de la mesure. Mais la faiblesse de ce chiffre provient du fait qu'il n'étudie qu'une baisse de 3 points des cotisations et qu'il la finance par la TVA déductible, mesure que personne ne préconise, puisque l'assiette de la TVA déductible est pratiquement celle des cotisations employeurs (voir annexe I).

Dans le cas d'un ripage vers la CSG, Malinvaud estime que l'impact sera du même ordre de grandeur. Comme une telle baisse des cotisations employeurs accompagnée d'une hausse de la CSG revient à une baisse des salaires de 3 %, on ne peut qu'en conclure que selon Malinvaud le niveau des salaires n'a guère d'impact sur l'emploi. En fait, Malinvaud ne discute pas l'effet de la mesure sur la compétitivité des entreprises françaises, sur la demande (investissement et consommation), etc. Il suppose implicitement que la France est en chômage classique.

Dans le cas d'un ripage vers une contribution assise sur la valeur ajoutée, l'équation (1) doit être réécrite :  $n = -(1-a)(w - c_K)$  (voir encadré). Une baisse du taux de cotisations sociales provoquant une baisse

de 1 % du coût du travail doit s'accompagner d'une hausse de  $\frac{a}{1-a}$  du taux de la CVA; soit d'un impact de  $\frac{1}{1-a}$

sur le coût relatif capital/travail. D'où  $n = -w_0$ . A salaire réel donné, l'impact sur l'emploi est donc de 1 % par point de baisse du coût du travail. Un ripage total de 18,2 points de cotisations vers une CVA induirait une hausse du coût du capital de 10 %, une baisse du coût du travail de 4,3 %, et une hausse de l'emploi alors de 4,3 % (soit 580 000).

En fait Malinvaud veut tenir compte du fait que la hausse de l'emploi provoquerait une hausse des salaires. Il réécrit son équation :

(1')  $n = -(1-a)(w - c_K) - \Theta(aw + (1-a)c_K)$  où  $\Theta$  représente l'élasticité de la demande adressée à l'entreprise à son prix. D'où :

$$n = \frac{-w_0}{1+m(1-a+\Theta a)}$$

Comme Malinvaud prend  $m = 1$  et  $\Theta = 4$ ,  $a = 0,7$ , l'effet *ex ante* est divisé par 4. Comme Malinvaud n'étudie qu'un ripage de cotisations de 3 % du coût salarial, 580 000 emplois deviennent 40 000. Et Malinvaud peut proclamer que la mesure aurait peu d'impact.

Ce calcul pose deux questions. Malinvaud évalue  $\Theta$  à partir de la demande perçue par une entreprise. C'est la perte de clientèle que l'entreprise subirait si elle augmentait ses prix de 1 %. Puis, il applique cette valeur au niveau macroéconomique, ce qu'il nous a appris jadis à ne jamais faire. Si toutes les entreprises augmentent leurs prix en même temps, la baisse de la demande de chacune est beaucoup plus faible que

celle que subit une entreprise qui est la seule à agir ainsi. Ensuite, Malinvaud estime que la hausse des salaires induite par l'amélioration de la situation du marché du travail ferait perdre les trois quarts des emplois créés. Mais, toute mesure qui réduirait le chômage poserait le même problème de son impact sur le coût du travail. Considérons quatre évolutions possibles de l'économie française dans les dix ans à venir. Dans le scénario CM, le chômage de masse persiste; la maintien du chômage à un niveau élevé entraîne une tendance à la stagnation des salaires et à la désinflation, ce qui renforce l'atonie de la demande. Le scénario MA part du scénario CM mais y rajoute la modification de l'assiette des cotisations sociales employeurs, la baisse du taux de chômage induit des hausses de salaires plus fortes que dans le scénario CM, donc un niveau plus élevé d'inflation. Reste que comme le scénario CM était désinflationniste, le scénario MA, considéré en lui-même, ne présente ni des hausses de salaires excessives, ni un niveau insupportable d'inflation. Dans le scénario PE, l'emploi est amélioré autrement; il comporte donc à emploi identique la même inflation et les mêmes hausses de salaire que MA. Par rapport à lui, le scénario MA n'est pas inflationniste. Pour comparer le scénario MA au scénario PE, il faut préciser le contenu des mesures inclus dans le scénario PE. Enfin, le scénario PE + MA, implicitement étudié par Malinvaud, comporte une modification de l'assiette des cotisations effectuée en situation de quasi plein-emploi; dans ce cas, bien sûr, elle serait inflationniste et inefficace. Mais, personne ne préconise de développer l'emploi en période de plein-emploi...

Il faut donc considérer que cette réforme a vocation à être appliquée dans une situation où le chômage avoisine un taux de l'ordre de 12 %, ce qui induit une pression continue à la baisse du salaire réel relativement à la productivité du travail. Dans ce cas, une hausse de 5 % de l'emploi, soit une baisse de 3,5 points du taux de chômage augmenterait de 1,8 % le taux de croissance annuel des salaires, ce n'est pas insupportable.

d) Malinvaud propose de réduire uniquement les cotisations sur les bas salaires. Cette proposition est orthogonale à la modification de l'assiette des cotisations; on peut envisager une réduction des cotisations sociales centrée sur les bas salaires, mais financée par une contribution sur la valeur ajoutée. Mais Malinvaud propose plutôt de financer la réduction par hausse des cotisations sur les salaires supérieurs à 2 fois le SMIC. Cette proposition serait parfaitement justifiée dans une situation où le plein-emploi serait généralisé sauf pour une frange de travailleurs non-qualifiés. Elle repose donc sur deux paris : pour la masse des salariés le plein-emploi sera rétabli par d'autres moyens; mais il restera une marge importante de chômeurs non-qualifiés, ce qui n'est pas évident compte-tenu de l'effet d'appel d'air que provoque une hausse de l'emploi et aussi de l'amélioration constante de la formation de la main-d'œuvre (Gauron, 1998).

Cette mesure n'a aucune cohérence dans le cadre du financement de la Sécurité sociale : on voit mal pourquoi le financement des prestations maladie et famille reposerait lourdement sur les cadres, et non sur les revenus du capital. Cette surtaxation des cadres, qui par ailleurs bénéficieraient très peu des prestations familiales, renforcerait à l'extrême le caractère redistributif du système de Sécurité sociale. Peut-on ainsi charger la barque ? Par ailleurs, Malinvaud ne s'inquiète pas des conséquences que pourrait avoir sa réforme sur le dynamisme des secteurs innovants. Il conserve une vision où les secteurs innovants sont les secteurs à forte intensité capitalistique, non les secteurs à salariés très qualifiés.

Le montant de la mesure proposée n'est pas la même : le ripage cotisations employeurs/contribution sur la valeur ajoutée représente 440 milliards ; l'allègement des cotisations sur les bas salaires, selon la version proposée, 62 milliards. La mesure essentielle (la suppression des cotisations maladie et famille au niveau du SMIC) a déjà été prise, de sorte que l'on ne peut plus proposer que des aménagements à la marge. Si on estime que le principal problème vient des travailleurs dont la productivité marginale est inférieure au SMIC, la mesure déjà en place a permis de baisser de 13 % le seuil d'employabilité ; l'aménagement proposé ne le diminue pas davantage. Toutefois, il présente l'avantage de pérenniser la réduction des cotisations sur les bas salaires, dont la caractère permanent n'est pas assuré. Par contre, il complique encore le calcul des cotisations employeurs.

Le tableau 10 compare l'impact de la réforme déjà effectuée et de celle proposée par Malinvaud. Les salariés sont divisés en onze catégories : la première représentant les emplois à mi-temps (en équivalent temps-plein), les dix autres les emplois à plein temps. La réforme déjà

*10. Impact de la baisse des cotisations sociales employeurs  
sur les bas salaires*

En %

Déciles	Réforme déjà effectuée		Réforme Malinvaud	
	Coût du travail	Effectifs	Coût du travail	Effectifs
d0	- 11,1	13,3	- 11,4	13,6
d1	- 9,9	11,9	- 10,9	13,0
d2	- 2,5	2,5	- 7,1	7,1
d3	1,4	- 1,3	- 4,5	4,1
d4	1,4	- 1,1	- 1,7	1,4
d5	1,4	- 1,0	1,0	- 0,8
d6	1,4	- 0,8	3,0	- 1,8
d7	1,4	- 0,7	3,2	- 1,6
d8	1,4	- 0,7	3,2	- 1,6
d9	1,4	- 0,7	3,2	- 1,6
d10	1,4	- 0,7	3,2	- 1,6
Emploi total		1,9		2,7

effectuée correspond à une baisse des cotisations allant de 18,2 points au niveau du SMIC à 0 au niveau de 1,3 fois le SMIC (pour un coût *ex ante* de 38 milliards) financée par une hausse de la TVA. Avec l'hypothèse illustratrice d'une élasticité du travail à son coût qui décroît de 1,2 à 0,5 quand le niveau de salaire augmente, son impact serait une hausse de 1,9 % des effectifs (soit 220 000 en équivalent temps plein). La réforme proposée serait une baisse de 18,2 points au niveau du SMIC s'annulant à 1,67 fois le SMIC, le surcoût étant financé par une hausse de 2,5 points des cotisations sur les salaires supérieurs à 2 fois le SMIC. Le coût total des réductions est alors de 63 milliards; l'impact sur les effectifs est de 2,7 % (soit 320 000 emplois). L'impact supplémentaire maximal de la mesure proposée serait de l'ordre de 100 000 emplois.

### Le financement de la Sécurité sociale, choix microéconomique et macroéconomique

Le rapport Malinvaud oppose malheureusement la réduction des cotisations sociales sur les bas salaires et la recherche d'une assiette élargie pour les cotisations employeurs. Il nous semble difficile aujourd'hui d'alourdir la charge portant sur l'emploi des travailleurs qualifiés, alors que ceux-ci connaissent un chômage important. Une forte baisse des cotisations employeurs portant principalement sur les bas salaires est une réforme souhaitable en période de chômage de masse. Il serait illusoire de la compenser par une hausse de la TVA. Il serait dangereux de la compenser par une hausse de la CSG ou une baisse des prestations sociales car un tel transfert risquerait de peser sur la demande. Aussi, il nous semble nécessaire de prendre le risque d'une baisse des cotisations sociales employeurs axée sur les bas salaires compensée par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée. L'objectif pourrait être d'aller à terme vers le remplacement des cotisations employeurs, maladie et famille, par une CVA exonérant la partie des salaires inférieure au SMIC, ce qui reviendrait à subventionner chaque emploi de 1 213 F par mois. Dans ces conditions, le taux de la taxe devrait être de 14 %. C'est la mesure la plus favorable à l'emploi si on croit au chômage spécifique des non-qualifiés et à une substituabilité travail non qualifié/capital.

La réforme proposée (fusion des cotisations salariés et employeurs pour les prestations retraites, financement des prestations maladie et famille par une CSG-ménages assise sur tous leurs revenus et une CSG-entreprises assise sur la valeur ajoutée avec une exonération de la partie des salaires inférieure au SMIC) satisfait la logique économique et sociale puisque les prestations réservées aux salariés et dépendant des cotisations versées sont assises sur les salaires tandis que les prestations universelles ou de solidarité sont financées par l'ensemble des revenus. Les choix sociaux sont rendus plus transparents puisque les salariés

savent qu'ils paient la totalité des prestations retraites. Les prestations maladie et famille sont payées en partie par les ménages (par la CSG) et en partie par les entreprises, mais toute hausse de ces prestations sera financée par une hausse de la CSG-ménages. Les entreprises ont la garantie que leurs charges n'augmenteront plus en raison de considérations purement sociales (hausse des dépenses de santé ou de retraites). Avec la CSG-entreprises, le gouvernement dispose d'un instrument qui lui permet d'orienter les choix microéconomiques des entreprises dans un sens satisfaisant au point de vue macroéconomique : il peut choisir d'inciter à l'emploi de travail non-qualifié, ou de travail plus qualifié, ou de capital.

### Références bibliographiques

- ARTUS P., H. STERDYNIAK et P. VILLA, 1980 : « Investissement, emploi et fiscalité », *Economie et Statistique*, novembre.
- ASSOULINE M., M. FODDHA, L. LEMIALE et P. ZAGAMÉ, 1997 : « L'impact macroéconomique d'une baisse des cotisations employeurs sur les bas salaires », *Travail et Emploi*, 4/97.
- BEAUMAIS O. et T. BRÉCHET, 1993 : « La stratégie communautaire de régulation de l'effet de serre : quels enjeux pour la France ? », *mimeo Erasme*.
- CHADELAT J.-F., 1997 : « La réforme des cotisations patronales », *Liaisons sociales*, n° 12495, 9 septembre.
- COHEN D., A. LEFRANC et G. SAINT-PAUL, 1997 : « French unemployment : a transatlantic perspective », *Economic Policy*, octobre.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1993 : *L'économie française en perspective*, La Découverte.
- CONFAIS E., G. CORNILLEAU et L. CADIOU, 1994 : « Analyse des effets macroéconomiques d'une modification de l'assiette des cotisations UNEDIC », *mimeo OFCE*, juin.
- CORNÉO G., 1995 : « Ajustement des cotisations sociales et chômage d'équilibre », *Economie et prévision*, n° 115.
- COTIS J.-P. et Y. L'HORTY, 1996 : « Prélèvements obligatoires et chômage », *mimeo*, Direction de la Prévision, février.
- COTIS J.-P., R. MÉARY et N. SOBCZAK, 1998 : « Le chômage d'équilibre en France. Une évaluation », *Revue économique*, mai.
- CSERC, 1996 : « L'allègement des charges sociales sur les bas salaires », *La Documentation Française*.



- DARES, 1994 : « Possibilité de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage », *mimeo*, novembre.
- DORMONT B., 1997 : « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Economie et Statistique*, n° 301/302.
- DRÈZE J., E. MALINVAUD et *alii*, 1994 : « Croissance et emploi : l'ambition d'une initiative européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 49, avril.
- DUPUIS J.-M., 1992 : « Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme », *Droit Social*, février.
- DE FOUCAULD J.-B., 1995 : *Le financement de la protection sociale, Rapport du CGP*, La Documentation française.
- FITOUSSI J.-P., 1994 : « Wage distribution and Unemployment : The French experience », *American Economic Review*, mai.
- FRIOT B., 1998 : *Puissances du salariat*, La Dispute.
- GAURON A., 1998 : *Commentaire au rapport Malinvaud (1998)*.
- GAUTIÉ J., 1998 : *Coût du travail et emploi*, La Découverte.
- GERMAIN J.-M., 1997 : « Allègements de charges sociales, coût du travail et emploi dans les modèles d'équilibre : enjeux et débats », *Economie et Statistique*, n° 301-302.
- GRANIER P. et J. NYSSSEN, 1997 : « Réduction des charges sociales sur les emplois non-qualifiés, chômage et croissance », *Document de travail du GREQAM* n° 95A05, février.
- GUBIAN A., 1997 : « Financement de la protection sociale et emploi », *Travail et Emploi*, n° 72.
- LAFFARGUE J.-P., 1995 : « Charges sociales, qualifications et emploi, étude à l'aide d'un MEGC de l'économie française », *Document de travail du CEPREMAP*, N° 9502, mars.
- LAFFARGUE J.-P., 1996 : « Fiscalité, charges sociales, qualifications et emploi », *Economie et Prévision*, n° 125.
- LAFFARGUE J.-P., 1997 : « Chômage des non-qualifiés et progrès technique », *Revue économique*, septembre.
- LE BIHAN H., 1998 : « L'impact des politiques de réduction du coût du travail », *Revue de l'OFCE*, n° 66, juillet.
- Le BIHAN H. et H. STERDYNIAK, 1998 : « Courbe de Phillips et modèle WS-PS. Quelques réflexions », *Revue économique*, mai.
- LE DEM J. et F. LERAIS, 1990 : « Où va la productivité du travail? », *Economie et Statistique*, n° 237-238.

- L'HORTY Y. et A. SAINT-MARTIN, 1996 : « Pourquoi la France est-elle l'un des pays européens les plus touchés par le chômage ? », *Document de travail du CSERC*, juillet.
- MAAREK G., 1994 : *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne, Rapport du CGP*, La Documentation française.
- MALINVAUD E., 1998 : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport au Premier ministre.
- MAURICE J. et P. VILLA, 1980 : « Fiscalité et choix de la technique de production », *Annales de l'INSEE*, avril-septembre.
- MIHOUBI F. 1994 : « L'impact du coût des facteurs sur la substitution capital/travail », *Document d'étude de la DARES*, novembre.
- SNEESSENS H. et F. Shadman-Mehta, 1995 : « Real wages, skill mismatch and unemployment persistence, France 1962-1989 », *Annales d'économie et de Statistique*, n° 37-38.
- SØRENSEN P.B., 1997 : « Public finance solutions to the European unemployment solution ? », *Economic Policy*, octobre.
- STERDYNIAK H. et P. VILLA, 1984 : « Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales employeurs ? », *Revue de l'OFCE*, janvier.
- STERDYNIAK H., 1995 : « Vers une réforme fiscale », *Revue de l'OFCE*, n° 53, avril.
- VAN HAEPEREN B., 1996 : « Incidences du mode de prélèvement des cotisations sociales », *Economie et Prévision*, n° 4.
- VILLA P., 1998 : « L'assiette des charges sociales : quelques propriétés d'équivalence et quelques réformes possibles », *mimeo*.

## ANNEXE I

## Retour sur l'équivalence entre TVA et cotisations sociales employeurs

Le remplacement des cotisations employeurs par de la TVA peut-il avoir des effets favorables sur l'emploi? Nous avons déjà répondu non, une fois évanouis les effets transitoires de gains de compétitivité (Sterdyniak et Villa, 1984). Toutefois, nous sommes obligés de rouvrir le dossier car la modification de la structure des revenus et des dépenses entre 1981 et 1997 modifie le poids relatif des deux prélèvements. Plaçons-nous en économie fermée.

a) Supposons que les entreprises fixent leur prix de façon à s'assurer un certain taux de profit,  $p$ .

Le prix de production s'écrit alors :

$$p = (1+c)w \frac{N}{Y} + (p+d)p \frac{K}{Y}.$$

Le prix des biens d'équipements est  $p$  car ces biens ne supportent pas de TVA.

Le prix à la consommation vaut :  $q = (1+t)q = w(1+c)(1+t)n + (p+d)qk$

Ce prix n'est donc pas affecté par une réforme fiscale telle que  $(1+t)(1+c)$  reste fixe. Le prix à la consommation ne variant pas, il en va de même pour le salaire nominal ou réel, donc pour le coût relatif travail/capital qui vaut :

$$\frac{v(1+t)(1+c)}{(p+d)}.$$

De même, les prix relatifs des différentes branches, caractérisées par des coefficients  $n$  et  $k$  différents, ne changent pas. Tous les prix des biens de consommation restent fixes. Les prix des biens intermédiaires ou des biens d'équipements baissent uniformément de :

$$\frac{dc}{(1+c)}.$$

Imaginons qu'il n'existe qu'une seule entreprise. Initialement, sa production vaut 100; elle verse 50 de salaires, 20 de cotisations employeurs et conserve 30 de profit. Les ménages consomment pour 70 et l'entreprise investit pour 30. Après la réforme, l'entreprise paie 20 de TVA au lieu de cotisations employeurs. Le prix à la consommation reste de 1 mais le prix de production passe à 0,714. En valeur, le profit et l'investissement passent à 21,4 (soit 30 fois 0,714). Le taux de profit est inchangé, mais le profit diminue en terme de bien de consommation. Le coût relatif capital/travail n'est pas modifié.

b) Toutefois, la réforme n'est pas parfaitement neutre. A court terme, les entreprises endettées voient le poids de leur dette augmenter. Le taux de profit est inchangé, mais la masse des profits exprimée en terme de biens à la consommation est réduite : la Bourse chute. Si les ménages veulent maintenir un certain ratio patrimoine/revenu, ils vont reconstituer la valeur de leur patrimoine. Celui-ci sera donc plus élevé en volume. Le stock de capital physique, et donc la production, seront à terme plus élevés. Le taux d'intérêt sera plus bas. En tout état de cause, les mécanismes en jeu ne passent pas par la substitution capital/travail.

c) La neutralité budgétaire d'une réforme telle que  $(1+c)(1+t)$  soit fixe nécessite l'égalité entre le profit et l'investissement ou entre la consommation et la masse salariale. En 1997, la base de la TVA (FBCF et consommation marchande des ménages, hors auto-consommation) était de 4286 milliards; la masse salariale (y compris salaires fictifs des entrepreneurs individuels et cotisations employeurs, hors masse salariale des administrations) était de 3410 milliards. Pour une baisse de 1 % du coût salarial, la hausse de la TVA ne serait que de 0,8 %, donc que les prix *ex ante* pourraient diminuer de 0,2 %.

d) Pour analyser les conséquences de la non-égalité entre profit et investissement, supposons que l'entreprise E n'investit que pour 20. L'Etat veut supprimer les cotisations employeurs. Comparons quatre réformes concevables :

- faire porter la taxation sur le capital. Dans ce cas, les prix ne varient pas; le coût relatif du capital passe de 0,4286 à 1. L'effet de substitution est maximal;

- faire porter la taxation sur la VA (sans déductibilité de l'investissement). Dans ce cas, les prix ne varient pas; le coût relatif du capital passe de 0,4286 à 0,6;

- faire porter la taxation sur la VA (avec déductibilité de l'investissement). Supposons d'abord que le taux de TVA passe à 40 % (tableau AI.2); dans ce cas, le prix à la consommation ne varie pas; le prix à la production passe à 0,714. La mesure induit une hausse des recettes fiscales de 2,9, qui correspond à une perte de pouvoir d'achat des ménages qui utilisent des profits pour consommer. Le coût relatif capital/travail reste de 0,4286 (soit 30/70 ou 21,4/40).

L'Etat peut choisir la neutralité fiscale. Dans ce cas, le taux de TVA doit être de 33,3 % (tableau AI.3). Le pouvoir d'achat des impôts est fixe. La réforme provoque un transfert de 2,5 des titulaires de dividendes aux titulaires de salaires. Là encore, le coût relatif capital/travail n'est pas modifié.

Dans les deux cas, un transfert cotisations sociales employeurs/TVA déductible ne permet pas de diminuer le coût relatif travail/capital.

*AI. 1. Situation avant la réforme*

Prix = 1

Salaires	50	Consommation	80
Cotisations employeurs	20	Investissement	20
Autofinancement	20		
Dividendes	10		

*AI. 2. Situation après la réforme*

Prix de production = 0,714

Prix à la consommation = 1

Salaires	50	Consommation	80
TVA	22,86	Investissement	14,29
Autofinancement	14,29		
Dividendes	7,14		

*AI. 3. Situation après la réforme*

Prix de production = 0,7143

Prix à la consommation = 0,9524

Salaires	50	Consommation	76,19
TVA	19,05	Investissement	14,29
Autofinancement	14,29		
Dividendes	7,14		

## ANNEXE II

### Gagner en compétitivité sans perdre en pouvoir d'achat

Peut-on imaginer une réforme fiscale miraculeuse qui permettrait de gagner en compétitivité sans perte de pouvoir d'achat pour les travailleurs ? Plaçons-nous dans le cas où les salaires sont parfaitement indexés sur les prix à la consommation. Notons  $q$ , le niveau des prix à la consommation,  $w$  le taux de salaire nominal et  $w$  le taux de salaire réel supposé ici exogène. Soit :  $w = W + q$ .

Soit  $n$ , le rapport entre les importations et le PIB,  $p^*$  le prix des importations,  $p$  le prix de production,  $c$  le taux de cotisations sociales  $t$  le taux de TVA,  $q$  le taux de droit de douanes à l'importation,  $k$  le taux de subvention à l'exportation.

Les prix de consommations incorporent les prix de production, les prix des importations et la TVA. D'où :  $q = n(p^* + q) + (1-n)p + t$ .

Les entreprises fixent leur prix de production selon :  $p = W + c$ .

$$\text{D'où : } p = p^* + q + \frac{W + t + c}{n}$$

La neutralité budgétaire implique que les variations des taux des différentes taxes soient liées par la relation :

$$q + \frac{t + c}{n} - k = 0$$

Compte-tenu de la contrainte de neutralité budgétaire, le prix de production vaut :

$$p = p^* + k + \frac{W}{n}$$

La compétitivité à l'importation vaut alors  $(p^* + q) - p = q - k - \frac{W}{n}$  ;  
celle à l'exportation vaut :  $p^* - (p - k) = -\frac{W}{n}$ .

Considérons des réformes fiscales qui laissent fixe *ex ante* le montant des recettes fiscales, à pouvoir d'achat des salaires fixe. Il est alors impossible d'améliorer la compétitivité à l'exportation. L'amélioration de la compétitivité à l'importation nécessite une hausse de  $q$ . Elle peut être financée de deux façons :

— par une baisse de la TVA de  $nq$ . Dans ce cas, les prix ne varient pas.

— par une baisse des cotisations employeurs de  $nq$ . Les prix de production restent fixes, mais les prix à la consommation et les salaires augmentent de  $nq$ .

### ANNEXE III

#### Un bilan des études sur la réforme de l'assiette des cotisations employeurs

Nous nous proposons ici de faire un bilan critique des études consacrées à la réforme de l'assiette des cotisations employeurs, de manière à mettre en évidence les incertitudes qui demeurent. Nous distinguerons trois types de travaux : les études réalisées sur les modèles macroéconométriques d'inspiration keynésienne (les MMIK) ; les études réalisées sur les modèles de déséquilibre ; les études réalisées sur les modèles d'équilibre général calculable (MEGC).

##### *A) Les modèles macroéconométriques keynésiens*

A plusieurs reprises, ont été réalisées des simulations de l'impact de la mesure de changement de l'assiette des cotisations employeurs en utilisant des modèles macroéconomiques keynésiens. Ces simulations posent plusieurs problèmes :

— Elles nécessiteraient que les modèles, et plus généralement l'analyse économétrique, mettent en évidence un comportement des entreprises basé sur une fonction de production avec substitution capital/travail dépendant du coût relatif des facteurs, une fixation des prix sur la base des coûts en développement, un déclassement endogène des équipements.

Comme le montre l'encadré, la valeur de l'élasticité du ratio capital/travail au coût relatifs des facteur,  $S$ , est cruciale pour l'impact de la mesure. Si elle est nulle, la mesure n'a pas d'impact. Au niveau macroéconomique, cette élasticité reflète à la fois un choix de techniques de production au niveau de chaque entreprise et le choix des consommateurs entre des produits qui incorporent plus ou moins de capital et de travail. Malheureusement, dans les versions récentes des modèles macroéconomiques français, cette élasticité est évaluée à zéro pour 5 modèles sur 6 (Amadeus, BdF, Metric, Mimosa, Mosaïque) ; elle est posée à 1 (par hypothèse) dans Hermès. On retrouve cette valeur nulle dans la quasi-totalité des travaux macroéconomiques empiriques (voir, par exemple, Le Dem et Lerais, 1990 et Mihoubi, 1994). L'économétrie ne parvient pas à mettre en évidence un impact du coût relatif des facteurs sur le choix du rapport capital/travail (voir des discussions dans Gautié (1998) ou Assouline et *alii*, 1997). Il faut considérer avec scepticisme les affirmations selon lesquels ce seraient des délais de réactions trop importants qui empêcheraient la substitution d'être mise en évidence au niveau macroéconomique ou les arguments de Dormont (1997), selon laquelle cette absence de résultat s'explique par une mauvaise mesure du coût du capital, comme si le coût du capital était une

variable particulièrement difficile à mesurer. En même temps, une valeur nulle pour  $S$  n'est pas justifiable, ne serait-ce qu'en raison des choix des consommateurs entre produits incorporant plus ou moins de travail. Aussi, tous les travaux réalisés sur les modèles keynésiens postulent une certaine valeur de  $S$ , éventuellement variable selon la branche, mais le plus souvent égale à 1. Ils postulent aussi que la fonction de production est *putty-clay* ce qui veut dire que le choix de la technique de production se fait au moment de l'achat de l'équipement : la substitution capital/travail est donc lente ; elle n'est achevée que lorsque tout le capital a été remplacé.

Dans la plupart des modèles, le prix ne dépend pas du coût du capital alors qu'une formulation rigoureuse devrait imposer que le prix ne varie pas quand le coût en développement, pondération du coût du capital et du coût du travail, reste fixe. Les travaux variantiels imposent en général cette fixité.

Enfin, le taux de déclassement des équipements est exogène alors qu'une baisse du coût du travail accompagnée d'une hausse du coût du capital diminue le coût d'utilisation des vieux équipements et incite donc à un ralentissement temporaire de la mise au rebut des machines. De même, elle devrait favoriser l'augmentation de la durée hebdomadaire d'utilisation des équipements puisqu'elle incite à l'économie de capital et à un usage plus extensif de la main-d'œuvre. Ces effets ne sont généralement pas pris en compte.

— Les modèles keynésiens contiennent généralement une équation de détermination du salaire brut, basée sur la courbe de Phillips. La baisse des cotisations employeurs se répercute à plein sur le coût salarial, ce qui induit progressivement une substitution travail/capital, favorable à l'emploi. La hausse de l'emploi induit des hausses de salaires, qui limitent l'effet *ex ante*. À très long terme, dans le compte sans réforme comme dans le compte avec réforme, le taux de chômage devrait rejoindre le taux de chômage naturel, de sorte que la réforme n'aura qu'un impact négatif sur le stock de capital, donc sur la productivité du travail et donc sur la production. Mais, dans ce genre de modèle, le long terme est très éloigné et est peu pertinent pour l'analyse.

— À court terme, dans un modèle keynésien, l'effet d'un choc sur le niveau d'activité dépend de son impact sur la demande : la demande des ménages a tendance à augmenter avec la hausse de l'emploi, puis du salaire ; l'investissement est réduit par la hausse du coût relatif du capital ; la compétitivité n'est pas affectée à court terme puisque les prix en développement sont fixes. Aussi, l'effet sur l'activité est-il ambigu. Toutefois, à court terme, l'effet sur l'investissement est instantané tandis que l'effet sur la consommation est progressif. Aussi, un effet dépressif peut-il survenir.

Les premiers travaux modélisés sur le sujet remontent aux articles de Maurice et Villa (1980) et de Artus, Sterdyniak et Villa (1980). Dans



ASV, la mesure étudiée était une baisse de 2,8 % des cotisations sociales employeurs compensée par une taxe de 18,5 % sur l'investissement. La substitution ne jouait que dans l'industrie : à terme, elle devait créer 580 000 emplois (soit les effectifs dans l'industrie fois la variation du coût relatif capital/travail fois l'élasticité de substitution : 5 millions fois 21,3 % fois 0,55). Deux variantes ont été réalisées. Dans la première, les entreprises fixent leurs prix sur la base du coût de fonctionnement, leurs prix baissent, la durée d'utilisation des équipements est fixe. A six ans, l'emploi augmente de 320 000, le PIB est plus élevé de 1,2 %. Dans la seconde, les entreprises fixent leur prix sur la base du coût en développement, les prix sont fixes mais l'obsolescence est ralentie. A 6 ans, l'emploi augmente de 410 000, le PIB est plus élevé de 1,5 %. Dans les deux cas, la hausse de la consommation compense la baisse de l'investissement, d'autant plus que son contenu en importations est plus faible. Le solde commercial s'améliore aussi en raison de gains de compétitivité dans le premier cas, de détente des tensions dans le deuxième. Les effets Phillips commencent à jouer au bout de 4 ans, mais sont très faibles.

L'étude réalisée par Mosaïque (Confais, Cornilleau et Cadiou, 1994) fait elle aussi l'hypothèse d'une fonction de production *putty-clay*, avec élasticité de substitution unitaire mais pour l'ensemble du secteur marchand (hors agriculture, énergie, secteurs financiers, soit pour 12,5 millions de salariés). Elle confirme le peu d'intérêt du ripage cotisations employeurs/TVA : la mesure est d'abord dépressive car la hausse de la TVA est répercutée plus vite que la baisse des cotisations employeurs; elle a ensuite des effets favorables grâce au commerce extérieur; à 10 ans, une baisse de 3 points des cotisations employeurs compensée par une hausse de la TVA n'a créé que 45 000 emplois. Par contre, une baisse de 3 points des cotisations employeurs financée par une taxe sur le capital de 5 % augmente de 6 % le coût relatif capital/travail. La mesure n'a pas d'impact *ex ante* sur les prix; l'effet d'allongement de la durée d'uti-

*AIII. 1. Baisse de 3 points des cotisations employeurs financée par une taxe assise sur le capital*

Effet au bout de ....	1 an	3 ans	5 ans	10 ans
PIB marchand	- 0,18	- 0,19	- 0,26	- 0,70
Consommation des ménages	- 0,02	- 0,01	- 0,03	0,11
FBCF des entreprises	- 2,97	- 4,61	- 5,34	- 7,02
Prix à la consommation	- 0,05	- 0,06	0,30	2,50
Pouvoir d'achat du salaire horaire	0,04	0,17	0,40	1,21
Chômage <sup>1</sup>	- 9	- 32	- 58	- 105
Emploi total <sup>1</sup>	18	59	105	194
Balance commerciale <sup>2</sup>	0,19	0,18	0,21	0,23
Solde public <sup>2</sup>	- 0,00	0,04	0,12	0,32

1. En milliers en fin d'année.

2. En points de PIB.

Source : Confais, Cornilleau et Cadiou (1994).

lisation n'est pas pris en compte. L'effet sur l'emploi *ex ante* serait de 250 000. Le modèle n'en donne que 200 000 à 10 ans (tableau A.III. 1). La différence s'explique par la baisse du PIB de 0,7 %. A court terme, la mesure est dépressive car la chute de la FBCF est plus importante que la hausse de la consommation. A moyen terme la baisse du PIB s'explique par des effets de compétitivité. Les effets Phillips jouent fortement mais uniquement après 5 ans : à 10 ans, le salaire réel a augmenté de 1,2 %. La mesure étudiée ici représente environ 40 % de la mesure maximale possible (en allant jusqu'à la taxation uniforme du travail et du capital). L'enjeu est donc d'un ordre de grandeur de 500 000 emplois.

Au total, les simulations effectuées à l'aide des modèles keynésiens apparaissent favorables à un élargissement de l'assiette des cotisations employeurs à l'EBE. Mais deux questions demeurent :

— l'existence et l'intensité du lien entre la substitution capital/travail et le coût des facteurs ne sont pas mises en évidence empiriquement et doivent être postulées.

— l'équation de salaire s'écrit selon une courbe de Phillips :  $\dot{v} = a - bu$  (où  $v$  est le salaire réel et  $u$  le taux de chômage). Il existe donc un taux de chômage d'équilibre de long terme :

$$u_e = \frac{(a - g)}{b}$$

où  $g$  représente les gains tendanciels de productivité du travail.

Dans ce long terme, l'emploi est fixé par le taux de chômage d'équilibre ; la production par l'emploi et le taux d'intérêt. Une hausse du coût du capital diminue la production. Le ripage a donc obligatoirement un effet neutre sur le chômage et négatif sur la production. Mais les modèles empiriques ne montrent guère sur 10 ans de tendance spontanée à rejoindre cet équilibre de long terme. Une certaine politique économique est donc nécessaire pour y parvenir.

Les modèles keynésiens sont également favorables au reprofilage des cotisations sociales qui frapperaient moins les bas salaires et plus les hauts. Le Bihan (1998) étudie avec le modèle Mimosa l'impact d'une telle mesure prise dans l'ensemble des pays de l'UE. L'effet spécifique de la mesure est évalué hors-modèle puisque celui ne distingue pas plusieurs catégories de travailleurs. Il serait d'une hausse de 1,2 % de l'emploi pour une mesure de 1 point de PIB (voir encadré). L'effet favorable résulte mécaniquement du fait que le salaire des non-qualifiés est plus faible. *Ex post*, l'effet à moyen terme pour une mesure prise dans l'ensemble des pays de l'UE est de l'ordre de 0,4 % d'emploi supplémentaire, le PIB diminuant de 0,6 %, l'effet Phillips jouant à partir de la sixième année. La perte entre les emplois *ex ante* et *ex post* est donc importante. Ceci vient du fait que l'étude conserve une courbe de Phillips globale, sans distinguer selon la qualification des nouveaux emplois alors que les partisans du reprofilage estiment que les non-qualifiés connaissent

un chômage important tandis que les qualifiés sont proches du plein emploi.

Assouline et *alii* (1997) étudient les conséquences des ristournes de cotisations en place en 1996 (réduction de 18,2 points des cotisations employeurs au niveau du SMIC qui s'annule à 1,33 fois le SMIC) ; l'effet spécifique sur l'emploi est évalué hors modèle ; l'impact de la réduction du chômage sur les tensions du marché du travail est réduit pour tenir compte du fait que ce sont des emplois non-qualifiés qui sont créés. Pour un coût *ex ante* de 50 milliards, l'étude conclut à la création de 195 000 emplois à 10 ans pour une mesure non-financée, de 140 000 pour une mesure financée par une hausse de la TVA.

B) Les modèles de déséquilibres

a) Imaginons que l'emploi soit limité par un salaire réel trop élevé. A court terme, c'est-à-dire à capital fixe, un ripage cotisations assises sur le salaire/taxe sur le capital a bien sûr un impact favorable sur la production (c'est ce que démontre Van Haeperen, 1996). Avec une fonction de production Cobb-Douglas, par exemple,

$$n = k - \frac{w + c - p}{1 - a}$$

où  $c$  est le taux de cotisations sociales employeurs et  $a$  la part du travail dans la valeur ajoutée. A capital et salaire réel fixe, l'emploi augmente de 3,3 % pour une baisse de 1 % du coût salarial (avec  $a = 0,7$ ). Mais cet effet favorable disparaît si le gouvernement équilibre la mesure *ex ante* en taxant le capital et si le capital est endogène (voir plus loin).

Remarquons toutefois que pour cette valeur de  $a$ , le montant maximal de cotisations est atteint pour

$$c = \frac{1 - a}{a} = 42,9\%.$$

Ceci implique que pour de fortes valeurs du taux de cotisations sociales, une baisse du taux non compensée coûte très peu en recettes fiscales. Si au départ, l'emploi est de 100 et le taux de cotisations sociales de 40 %, diminuer ce taux jusqu'à 39 % fait passer la masse des cotisations sociales de 40 à 39,94. On est très proche de la courbe de Laffer. Dans cet optique, on peut être tenté de diminuer le taux de cotisations employeurs sans financer *ex ante* la mesure.

Dans la situation française, nous avons vu que pour un salaire brut de 100, un travailleur coûte 159 à son entreprise, dont 107 vont aux administrations publiques. Soit, une baisse de 18 points des cotisations employeurs. La baisse du coût du travail est de 12,5 %. Soit  $S$  l'élasticité de l'emploi au coût du travail, le coût *ex post* pour les administrations est de  $18 - S * 0,125 * 89$  ; il faut que l'élasticité dépasse 1,65 pour que la mesure s'autofinance. Dans le cas d'une mesure globale, ceci est peu probable : les estimations de l'élasticité de la demande de travail à son coût vont de 0 (selon tous les modèles macroéconomiques français) à 0,6

pour certaines études sur données sectorielles ou microéconomiques (voir Dormont, 1997). Par contre, la réduction des cotisations de 18,2 points limitée aux bas salaires pourrait être moins coûteuse si effectivement il y a beaucoup de chômeurs « classiques » dont la productivité du travail potentielle se situe entre 87 % et 100 du coût global. Par exemple, si la baisse se limite aux salariés dont le salaire va du SMIC à 1,3 fois le SMIC, il faudrait une hausse de l'emploi de 830 000 (soit 6,3 % des effectifs) pour qu'elle soit financièrement neutre pour les finances publiques. Comme les estimations de l'impact effectif des mesures d'allègement des cotisations sur les bas salaires sont actuellement de l'ordre de 200 000, la mesure reste coûteuse *ex post*.

b) Les travaux de Sneessens et Shadman-Mehta (1995) représentent la tentative la plus approfondie pour analyser empiriquement le marché du travail français, en séparant qualifiés et non-qualifiés. Malheureusement, faute de données pertinentes, ils limitent le champ des qualifiés aux cadres et professions intermédiaires, mettant ainsi dans les non-qualifiés tous les artisans, commerçants, employés et ouvriers, comme s'ils n'existaient pas d'ouvriers professionnels. En 1990, il y aurait ainsi en France 7 millions de qualifiés et 17,5 millions de non-qualifiés (contre 3 et 16 en 1960). Les « qualifiés » ont certes un taux de chômage nettement plus faible que celui des « non-qualifiés », mais il devient non négligeable depuis 1991 (tableau AIII. 2).

#### AIII. 2. Taux de chômage par CSP

	Cadres et professions intermédiaires	Ouvriers et employés
1973	1,1	2,0
1985	4,0	12,4
1991	3,9	11,8
1997	6,3	15,1

Source : INSEE, enquêtes emploi.

Selon l'analyse empirique (qui porte sur la période 1962-1989, le marché du travail qualifié présente en 1989 une situation d'excès de demande (le taux de chômage est de 4 % contre 1,3 % pour le taux de chômage frictionnel). L'hypothèse que le manque de travailleurs qualifiés limite la production n'est pas vérifiée. Par contre le taux de chômage structurel atteindrait 6 % en 1989 (pour un taux de chômage de 9,5 %) en raison de l'écart entre la composition de l'offre et de la demande de travail entre qualifiés et non-qualifiés. L'élasticité de substitution entre travail qualifié et travail non-qualifié serait de 0,5. Malheureusement, les estimations ne prennent pas en compte explicitement le coût du capital de sorte qu'elles sont difficiles à interpréter.

Les équations de salaire sont étranges. Le salaire net des non-qualifiés est indexé pour 35 % sur le salaire net des qualifiés et pour 65 %

sur le SMIC net; les hypothèses implicites sur l'évolution du SMIC et du taux de cotisations au niveau du SMIC sont donc cruciales pour les effets variantiels; une hausse de 1 % du salaire des qualifiés provoque une hausse de 0,35 % du salaire des non-qualifiés si on considère que le SMIC peut être déconnecté du salaire des non-qualifiés; de 1 % sinon. Les salaires des qualifiés évoluent comme la productivité de leur travail; ils réussissent à éviter toute répercussion sur leur salaire net des hausses de cotisations employeurs, mais supportent les hausses de la masse salariale des non-qualifiés : une hausse de 1 % des salaires des non-qualifiés induit une baisse de 0,92 % des salaires des qualifiés; enfin, ils sont sensibles à leur niveau de chômage.

Le point gênant est que le modèle explique très bien la hausse du chômage avant 1974, période où il n'a guère augmenté, mais très mal depuis (tableau AIII. 3). Comme souvent dans ce genre de modèle, la relative faiblesse de la hausse du chômage apparaît comme un miracle, compte-tenu de l'impact énorme du progrès technique, de la hausse du SMIC et de la qualification de la force de travail.

### AIII. 3. Facteurs explicatifs de la hausse du taux de chômage

En points		
	1962-1974	1974-1989
Progrès technique	23,9	13,0
Qualification de la force de travail	- 42,2	- 25,1
SMIC	21,8	7,5
Taux de cotisations sociales	- 0,1	4,5
Prix de l'énergie	0,5	- 0,4
Taux d'intérêt	0,3	0,4
Chômage frictionnel	0,9	0,8
Capacité de production	0,0	2,2
Evolution expliquée	5,1	2,9
Evolution observée	1,5	6,6

Source : Sneessens et Shadman-Mehta (1995).

Une baisse des cotisations des salariés qualifiés provoquerait un maintien du salaire brut des qualifiés comme des non-qualifiés. Il en résulterait une baisse du coût relatif des qualifiés; donc une baisse de l'emploi des non-qualifiés et une hausse de l'emploi des qualifiés, dont le solde serait bizarrement négatif.

Une baisse de 10 % des cotisations des non-qualifiés induirait une hausse des salaires des qualifiés de 10,5 % — en raison de la répercussion sur leurs salaires de la hausse du profit des entreprises — puis une hausse des salaires des non-qualifiés de 3,7 % (il semble que l'hypothèse est faite que le SMIC reste fixe). Le coût relatif des non-qualifiés diminuerait donc de 16,8 %. Il en résulterait une hausse de l'emploi de 6,4 % pour les non-qualifiés, de 0,5 % pour les qualifiés. On a là une sorte de

mesure magique pour augmenter à la fois l'emploi et les salaires. Il est malheureusement difficile de comprendre la logique de ces résultats. En particulier, si la baisse des cotisations sur les non-qualifiés entraîne de l'embauche et une hausse de salaire, le profit des entreprises n'augmente guère. Où est la marge pour augmenter les salariés qualifiés ?

*C) Les modèles d'équilibre général calculable*

Les résultats issus des modèles keynésiens ont été remis en cause par les modèles d'équilibre général qui supposent une parfaite flexibilité des salaires et des prix, de sorte que l'offre détermine le niveau de production à court comme à moyen terme.

1) Les MECG, comme les modèles keynésiens comportent des équations définissant les contraintes technologiques, le choix de la technique de production, la contrainte budgétaire, enfin l'équation de prix. Soit, en négligeant les délais :

$$(1) \quad y = an + (1 - a)k + gt \quad \text{fonction de production}$$

$$(2) \quad k = n + S(v + t_e - r - t_k) \quad \text{choix de la technique de production}$$

$$(3) \quad at_e + (1 - a)t_k = 0 \quad \text{contrainte budgétaire}$$

$$(4) \quad a(v + t_e) + (1 - a)(r + t_k) - gt = 0 \quad \text{équation de prix}$$

On étudie les conséquences d'une baisse des cotisations employeurs  $t_e$  compensée par une hausse de la taxation du capital  $t_k$  selon l'équation (3). Le taux d'intérêt  $r$  est fixe, étant par exemple déterminé par le marché mondial.

Dans un modèle keynésien, la demande est exogène, le salaire réel est fixe et la production suit la demande. A la suite de la mesure, les entreprises modifient leurs techniques de production et utilisent moins de capital et plus de travail. Donc  $n = -St_e$ .

2) Selon certains MECG, le salaire découlant des négociations salariales entre l'entreprise et les syndicats est déterminé par un taux de marge (fonction décroissante du taux de chômage) sur les prestations chômage. Soit, en supposant que le taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport entre les prestations chômage et le salaire,  $q$ , est exogène :

$$(5) \quad w = q + w + t_s - t_c - bu + k.$$

$$\text{D'où : } u = \frac{q + t_s - t_c + k}{b}$$

où  $t_s$  représente le taux de cotisations salariés et  $t_c$  le taux de cotisations des chômeurs.

Le taux de chômage d'équilibre ne dépend que du taux de remplacement net et des facteurs influençant  $k$  (la force des syndicats). Dans ce

cas aucune politique ne peut réduire le taux de chômage sauf celle consistant à réduire les prestations chômage. Ce schéma est celui de Cornéo (1994) <sup>1</sup> et de Cotis et L'Horty (1996).

Dans ces modèles, l'emploi de chacun des facteurs dépend de son coût comparé à sa productivité marginale. La hausse du taux d'imposition du capital induit donc une diminution du capital. La baisse de l'imposition du travail entraîne *ex ante* une hausse de l'emploi, mais d'après l'équation (5) cette hausse provoque une hausse du salaire et des allocations chômage jusqu'à ce que le taux de chômage revienne à sa valeur initiale. En même temps, la hausse des prix ramène le salaire réel à sa valeur de référence. Finalement, l'emploi est inchangé, le capital et la production diminuent :  $n = 0$  et  $y = St_e$ .

Contrairement à ce que proclament les auteurs, ce résultat ne provient pas du caractère exogène du taux d'intérêt (la fixité du taux d'intérêt se retrouve dans tous les travaux faits avec les MMIK) mais uniquement de l'hypothèse sur la formation des salaires. Il repose sur plusieurs *a priori* non vérifiés : l'économie est en permanence en situation de chômage classique; il n'y a pas de problèmes de débouchés; les salaires varient comme les prestations chômage; l'évolution du taux de chômage s'explique entièrement par l'évolution de la force des syndicats et du taux de remplacement.

3) De manière légèrement différente, Cotis, Méary et Sobczak (1998) écrivent une équation de salaire réel :

$$(5bis) \quad v = a + t_s - bu + g$$

Le salaire réel désiré dépend de l'évolution autonome de la productivité du travail et non pas des allocations chômage. Les travailleurs acceptent de subir les baisses de productivité du travail, mais ni les hausses de taux d'intérêt ni celles de cotisations sociales salariées. Cette spécification arbitraire n'a pas de justification théorique (Sterdyniak et Le Bihan, 1998). Elle aboutit à un taux de chômage d'équilibre qui s'écrit :

$$u = \frac{1}{b} \frac{E}{f} a + t_s + t_e + \frac{(1-a)}{a} (r + t_k) \frac{x}{f}.$$

Le taux de chômage n'est pas changé par toute réforme fiscale qui ne modifie pas le montant total prélevé par les cotisations. Le taux de chômage ne dépend que du taux d'intérêt et du montant global des prélèvements sociaux. Là encore, cette spécification repose sur une hypothèse arbitraire quant à la formation des salaires et à la situation sur le marché des biens et du travail.

1. Qui étudie de plus le cas où les taux de cotisations dépendent du niveau des salaires.

Germain (1997) écrit la même équation de salaire. Il obtient donc le même résultat d'insensibilité du taux de chômage au coût relatif capital/travail. A l'issue de son article (très bien fait, clair et agréable à lire, même s'il est permis de penser qu'il n'a aucune pertinence), Germain compare les résultats des MEGC et des MMIK. Nous prendrons le contre-pied de ses conclusions. Certes, les travaux des MEGC sont cohérents, mais ils décrivent un univers imaginaire où l'économie est toujours en situation classique, où la demande de travail est sensible à son coût, où la fixation des salaires se fait en niveau, où l'évolution du taux de chômage s'explique par de pures considérations d'offre. Les MMIK obligés de se heurter aux données empiriques, doivent vivre avec une production qui suit la demande et une courbe de Phillips.

4) Le modèle Charlotte proposé par Laffargue (1997) est une maquette calibrée qui distingue les travailleurs qualifiés et les travailleurs non-qualifiés (limités aux ouvriers et aux employés non-qualifiés). Le salaire des non-qualifiés (assimilé au SMIC) est exogène. Dans le futur, ceux-ci d'après le compte central du modèle devraient connaître un chômage croissant en raison d'une hausse trop rapide de leur salaire. Laffargue calcule la baisse de leur taux de cotisations sociales qui permettrait de stabiliser leur taux de chômage. Il apparaît que celle-ci serait globalement sans coût *ex post* pour les administrations, compte tenu du niveau plus élevé de production ainsi induit. Ce résultat provient de deux hypothèses : l'économie est en chômage classique, donc le niveau de production augmente fortement quand les charges salariales baissent ; le salaire des non-qualifiés est rigide (voir encadré).

5) Dans un travail précédent, Laffargue (1995) proposait un MEGC, le modèle Julien qui comportait trois facteurs de production : le travail qualifié, le travail non-qualifié (dont le salaire réel est rigide) et le capital. Une baisse des cotisations employeurs sur les non-qualifiés induit une hausse de leur emploi, mais, en raison des délais d'embauche, elle est insuffisante pour compenser totalement le coût *ex post* pour les administrations. Aussi, l'article compare plusieurs types de financement. C'est la baisse des transferts forfaitaires aux ménages qui provoque un impact maximal sur l'emploi à long terme puisque ce financement n'induit aucun effet désincitatif (tableau AIII.4). La logique des MEGC, où le profit est consommé comme les autres revenus, fait qu'il n'y a pas de problème de demande. Laffargue utilise cette variante pour prôner le remplacement de la Sécurité sociale par un système d'assurances privées où chacun cotiserait selon ses risques et non selon son revenu. Un tel changement provoquerait une forte baisse du revenu des non-qualifiés, qui est précisément ce que l'on veut éviter.

La hausse des cotisations sur les qualifiés annule en partie l'effet favorable de la mesure ; en partie seulement, car le salaire des qualifiés est réduit, ce qui limite l'effet défavorable sur l'offre des entreprises. Une hausse de la TVA revient à annuler partiellement l'effet de la baisse



des cotisations des non-qualifiés et à financer le reste par hausse des cotisations des qualifiés. La taxation de la FBCF est la mesure la plus favorable à court terme puisque joue aussi des effets de substitution capital/travail mais cet avantage s'atténue au cours du temps quand la baisse du capital induit une certaine baisse de la productivité du travail.

*AIII.4. Impact d'une baisse de 1 point des cotisations sur les non-qualifiés selon le mode de financement*

Hausse des effectifs	Effet de court terme		Effet de long terme	
	qualifiés	non-qualifiés	qualifiés	non-qualifiés
1) Transfert forfaitaire	2 400	25 600	5 600	26 500
2) Cotisations sur les qualifiés	- 4 200	25 000	- 5 200	24 700
3) Hausse de la TVA	- 3 200	20 000	- 3 900	19 800
4) Taxe sur la FBCF	3 600	26 700	- 7 500	23 500

Source : Laffargue (1998).

Dans ce modèle, la baisse des cotisations des non-qualifiés n'a pratiquement pas de coût en terme de finances publiques à long terme, de sorte que l'on peut ne pas la financer en acceptant un déficit transitoire.

6) Dans le modèle de Villa (1998), le travail qualifié est très peu substituable au capital (l'élasticité de substitution est de 0,1) tandis que le travail non-qualifié est fortement substituable au panier travail qualifié-capital (l'élasticité de substitution est de 0,5). Le marché du travail qualifié est toujours en équilibre (grâce aux variations de salaire). Le marché du travail non-qualifié est lui en situation de chômage à salaire réel fixe. Le modèle vérifie l'équivalence entre la TVA déductible sur l'investissement et les cotisations employeurs. Une baisse des cotisations sur tous les salaires compensée par une contribution assise sur la valeur ajoutée (CVA) permet une hausse de l'emploi non-qualifié; l'emploi qualifié reste fixe (mais le salaire des qualifiés augmente); enfin, la baisse du capital entraîne une légère baisse de la production. La baisse des cotisations sur le salaire des non-qualifiés permet une forte hausse de leur emploi; le salaire des qualifiés diminue; la production augmente.

*AIII.5. Impact d'une baisse de 10 points des cotisations employeurs*

En %

Financement	sur tous les salaires		sur le salaire des non-qualifiés		
	CVA	TVA	CVA	cotisation des qualifiés	TVA
PIB	- 0,35	0	0,39	0,48	0,54
Emploi non-qualifié	1,76	0	5,94	5,34	5,10
Emploi total	0,53	0	1,78	1,60	1,53

Source : Villa (1998).

7) Il peut sembler paradoxal que des modèles d'inspiration néo-classiques prônent une mesure qui aboutit à accentuer la progressivité des prélèvements. Mais ils intègrent le fait que les salariés non-qualifiés connaissent un chômage important, dont ils rendent compte en supposant que leur salaire est fixé à un niveau trop élevé par les pouvoirs publics. Reste que dans la problématique néo-classique, d'autres effets jouent en sens défavorable : les qualifiés sont incités à moins travailler (puisque leur rémunération est plus taxée), les non-qualifiés sont moins incités à se qualifier puisque les écarts de revenus et de probabilité d'être chômeurs diminuent entre qualifiés et non-qualifiés. Dans Granier et Nyssen (1995) cette réduction de l'incitation à la qualification provoque une baisse du taux de croissance. Dans Sørensen (1997), l'effet de la mesure sur le chômage peut être positif ou négatif selon la valeur des coefficients. Il nous semble difficile de prendre au sérieux l'argument d'effort de qualification. Par contre, la hausse des prélèvements sur les qualifiés, sans aucune contrepartie en terme de prestations, peut provoquer des réactions de départ à l'étranger ou de refus des prélèvements sociaux dans certaines couches sociales.

### Le reprofilage des cotisations sociales

Considérons un monde comportant deux types de travailleurs les N et les Q. Supposons que la fonction de production est à rendements constants vis-à-vis du travail. Le salaire des N est  $k$  fois le salaire moyen tandis que les effectifs des N sont  $a\%$  des effectifs totaux. La masse salariale des N est donc  $ak$  de la masse salariale totale. Le modèle s'écrit :

- formation des salaires :  $w_n = m_n n_n$        $w_q = m_q n_q$
- substitution :  $n_q = n_n + S(w_n + t_n - w_q - t_q)$
- contrainte budgétaire *ex ante* :  $akt_n + (1 - ak)t_q = 0$

Etudions une baisse des cotisations sur les N représentant 1 point de PIB, soit une baisse de  $t_n$  de  $\frac{1}{dak}$  % où  $d$  est la part des salaires dans

VA. Nous supposons d'abord que la mesure est compensée par une hausse des cotisations sur les Q.

**En régime keynésien**, la production est fixe, d'où :  $akn_n + (1 - ak)n_q = 0$

L'effet sur l'emploi global est alors :

$$n = S \frac{1-k}{dk} (1-ak)(ak(1+sm_q) + (1-ak)(1+sm_n))$$

Il est positif si  $S$  est positif dès que  $k$  est inférieur à 1. C'est un pur effet mécanique, dû à la différence des niveaux de salaires entre les N et

les Q.

Prenons  $k = 0,6$   $a = 0,3$   $d = 0,7$   $s = 1$

Si les salaires sont rigides,  $m_n = m_q = 0$  on obtient  $n = 1,16$  % avec  $n_n = 7,94$  %  $n_q = -1,74$  %

Si les salaires des qualifiés augmentent avec leurs emplois, par exemple  $m_q = 1$ , on obtient  $n = 0,98$  % avec  $n_n = 6,73$  %  $n_q = 0,85$  %

L'effet est plus faible puisque la hausse des salaires des Q diminue *ex post* les effets de substitution.

**En régime classique**, la formation des prix des entreprises s'écrit :

$$ak(w_n + t_n) + (1 - ak)(w_q + t_q) = 0$$

L'effet sur l'emploi global d'une mesure équilibrée est alors :

$$n = \frac{s(1 - ak)m_q - k(1 - a)m_n}{dk(1 - ak)(k(1 + sm_q)m_n + (1 - ak)(1 + sm_n)sm_q)}$$

Pour  $m_q = 1$ ,  $m_n = 0$ , on obtient  $n = 2,90$  % avec  $n_n = 9,68$  %  $n_q = 0$  %  $y = 1,74$  %

L'impact est nettement plus favorable qu'en régime keynésien car la baisse du coût du travail non-qualifié entraîne une hausse de la production.

**En régime classique**, considérons une baisse des cotisations sur les bas

#### Impact du reprofilage des cotisations employeurs en chômage classique

Baisse de 10 % du coût du travail non-qualifié

	Situation initiale	Situation après la réforme
Salaire des N (y compris cotisations)	0,6	0,54
Effectifs des N	30	34,32
Salaire des Q (y compris cotisations)	1,17	1,20
Effectifs des Q	70	71,54
Production	100	104,3
Cotisations sociales	28,6	28,1
Economie en prestations chômage		0,9
Solde public		0,4